



SocioscOpio

INDICADORES, ESTUDIOS
E INVESTIGACIONES SOCIALES

NUEVA ÉPOCA, NÚM. 11, DICIEMBRE DE 2006

Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública

SocioscOpio

Con el propósito de aportar estudios e investigaciones de utilidad práctica para el trabajo que hoy en día llevan a cabo los diputados de la LX Legislatura, los artículos que integran el número 11 de *SocioscOpio* versan en torno al tema del presupuesto federal, al cual, a su vez, se relaciona con algunos de los temas de índole social que son objeto de estudio del CESOP.

Así, en la sección Temas Sociales, Sandra Espinosa da cuenta de las diferencias del proceso legislativo que se lleva a cabo para crear una ley ordinaria el Presupuesto de Egresos de la Federación, y se refiere a algunos problemas relacionados con la aprobación del presupuesto. Además, el artículo presenta un comparativo de las características y procedimientos de otros países en relación con el tema. María de los Ángeles Mascott presenta las funciones sustantivas y competencia de la Secretaría de Gobernación para luego describir la evolución histórica del gasto devengado por ésta en el periodo 1980-2006, así como la distribución presupuestaria de los recursos dentro de la dependencia y entre los organismos sectorizados y las entidades coordinadas por ella. Francisco Sales se refiere a la redistribución de los ingresos tributarios federales a los estados de la república, y concentra el análisis realizado en los recursos transferidos sin condiciones de gasto, denominados *Participaciones*, contenidos en el Ramo 22 del Presupuesto Federal de Egresos. Alejandro Navarro presenta la distribución del Ramo 33, sobre todo la que corresponde a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). A efecto de evaluar si dicha distribución cumple la función compensatoria prevista en la Ley de Coordinación Fiscal, el artículo se centra en el análisis de 60 municipios con distintos índices de marginación y pertenecientes a entidades federativas en las que se redujeron éstos durante el periodo 2000-2006.

Al comparar el gasto social aprobado por la Cámara de Diputados para el 2005 y 2006, Sara Ochoa concluye que en este último año no se cumplió cabalmente con los artículos de la Ley General de Desarrollo Social en los que se prevé la no disminución presupuestaria. Aún cuando en el artículo se afirma que el gasto social ha tenido un efecto positivo en la evolución de la pobreza, plantea la necesidad de revisar los alcances de los programas sociales. Mario Mendoza hace referencia al presupuesto asignado al Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (Fonaes) de 1992 a 2005 y da cuenta del número de empresas sociales promovidas y/o apoyadas durante ese periodo. Salvador Moreno expone los factores que determinaron el financiamiento público y privado de la vivienda durante la administración 2001-2006, analiza el presupuesto federal asignado al respecto y realiza un comparativo de la construcción de viviendas en las dos últimas administraciones, al tiempo que plantea los pendientes más relevantes en relación con el tema.

Jesús González describe y analiza las asignaciones financieras al ramo de transportes nacionales en los últimos ejercicios fiscales, y aporta elementos para contribuir al examen de la participación financiera del sector empresarial en las actividades relacionadas con este tema. Efrén Arellano presenta indicadores sobre los componentes y evolución del gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública registrados en el transcurso de la última década, analiza el desempeño de éste a partir de los resultados que obtienen los mexicanos cuando recurren a los sistemas de seguridad y de impartición de justicia. Gustavo Meixueiro describe la evolución del presupuesto original y del presupuesto ejercido para la promoción del sector turismo, y desde una perspectiva comparada, vincula los resultados



LX Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Jorge Zermeño Infante
Presidente

Dip. María Elena Álvarez Bernal
Dip. Ruth Zavaleta Salgado
Dip. Arnoldo Ochoa González
Vicepresidentes

Dip. Antonio Xavier López Adame
Dip. Jacinto Gómez Pasillas
Dip. Ma. Eugenia Jiménez Valenzuela
Dip. José Gildardo Guerrero Torres
Dip. Lilia Guadalupe Merodio Reza
Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva
Dip. María Mercedes Maciel Ortiz
Dip. Eduardo de la Torre Jaramillo
Secretarios

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Encargado de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
*Secretario de Servicios Administrativos
y Financieros*

Cámara de Diputados
LX Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66
Edificio G, Piso 3,
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5628-1300 exts. 4490 y 1896
Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

obtenidos y el presupuesto asignado por las dos últimas administraciones federales. Claudia Martínez también analiza la evolución del presupuesto destinado al sector científico y tecnológico durante las dos últimas administraciones federales, a efecto de establecer diferencias entre ellas e identificar, con base en algunas variables, cuáles fueron los resultados obtenidos por cada una.

La sección Apuntes de *Socioscopio* contiene una relación de las actividades externas más relevantes realizadas por el CESOP en el transcurso de los últimos tres meses y entre las cuales destacan la colaboración con la asociación civil Iniciativas para la Identidad y la Inclusión (Inicia) en el Foro Cumplimiento de los Derechos Humanos de las y los Jóvenes en el Distrito Federal, y las participaciones en el simposio Estado Actual de la Economía y Perspectivas para el Desarrollo, y en el Seminario sobre Desempeño y Representación en los Parlamentos de América; la asistencia al Coloquio sobre Cultura Política y Participación Ciudadana en México, al seminario Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI, al Foro ¿Nuevas agendas para viejos problemas? Los temas pendientes en la agenda del desarrollo en México, a la Conferencia Internacional: Evidencias para la reforma de los sistemas de salud: Lecciones globales derivadas de experiencias locales, al Foro Internacional sobre el Análisis de las Leyes de Ahorro y Crédito en Latinoamérica y al Foro Factores para la Competitividad en la Vivienda y en la Infraestructura Urbana, así como a las presentaciones de las encuestas nacionales de Lectura y de Juventud.

La corrupción y la transparencia son los temas en los que se centran el contenido de la sección La opinión pública y el debate legislativo, mientras que en Anaquel, se presentan las reseñas de diversos títulos, entre los que destacan *Políticas y programas públicos: el caso de programas de desarrollo social en México* de Myriam Cardozo, *Medición del desarrollo humano en México*, compilado por Luis F. López Calva y Miguel Székely y *La transparencia y acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y en el gobierno* de Ángel Trinidad Zaldívar.

A través de este número, esencialmente temático, de *Socioscopio*, el CESOP se propone aportar datos, estudios y análisis que sirvan a los diputados de la LX Legislatura durante el proceso de aprobación del Presupuesto Federal de 2007.

Centro de Estudios Sociales
 y de Opinión Pública

Adriana Borjas Benavente
Directora General

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora de Estudios de Opinión Pública

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Mónica Bucio Escobedo
Proyectos de investigación y edición

Efrén Arellano Trejo
 Sandra Espinosa Morales
 José de Jesús González Rodríguez
 Nora León Rebollo

Claudia Icela Martínez García
 Mario Mendoza Arellano
 Salvador Moreno Pérez

Alejandro Navarro Arredondo
 Sara María Ochoa León
 Karla Susana Ruiz Oscura
Investigadores

Fabián Verástegui Vega
Coordinador administrativo

María de los Ángeles Mascott Sánchez
 y Mónica Bucio Escobedo
Directoras editoriales

Alejandro López Morcillo
Editor

SocioscOpio

TEMAS SOCIALES

- 4 Procedimiento para elaborar el presupuesto de egresos de la federación en derecho comparado
Sandra I. Espinosa Morales
- 16 El presupuesto para la política interior: elementos de análisis
María de los Angeles Mascott Sánchez
- 30 La distribución de las participaciones federales a los estados de la república
Francisco Sales Heredia
- 38 La asignación de recursos presupuestales para la construcción de infraestructura social municipal
Alejandro Navarro Arredondo
- 56 La evolución del gasto social 1994-2006: un análisis a partir de la Ley General de Desarrollo Social
Sara María Ochoa León
- 70 El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad: presupuesto y resultados de 1992 a 2005
Mario Mendoza Arellano
- 82 Resultados de la intervención pública y privada para el financiamiento de vivienda en el periodo 1994-2006
Salvador Moreno Pérez
- 94 Las asignaciones presupuestales al sector transportes en México
José de Jesús González Rodríguez
- 108 Inversión para mejorar la seguridad pública. Retos y resultados
Efrén Arellano Trejo
- 122 Resultados de la actividad turística: una revisión del presupuesto para los programas de promoción
Gustavo Meixueiro Nájera
- 134 La evolución del presupuesto de egresos destinado a ciencia y tecnología en los últimos dos sexenios
Claudia Icela Martínez García
- LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO
- 148 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno y Barómetro Global de la Corrupción Internacional 2006
- 150 Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional
- APUNTES
- 152 Derechos de los jóvenes, economía y desarrollo, representación parlamentaria, pobreza y desigualdad, salud, participación ciudadana, vivienda y educación en la agenda de actividades del cesop
- ANAQUEL
- 157 La argumentación en el diseño de las políticas públicas
Gustavo Meixueiro Nájera
- 160 La evaluación de políticas y programas públicos
Sara María Ochoa León
- 164 Análisis multidimensional del desarrollo
Francisco Sales Heredia
- 167 La vivienda en el México de hoy
Salvador Moreno Pérez
- 170 Transparencia y rendición de cuentas, fundamentos o limitantes de las políticas públicas
José de Jesús González Rodríguez
- 173 Competencia y competitividad: la nueva geografía electoral en México
María de los Angeles Mascott Sánchez
- 177 La contribución económica de las industrias culturales en México
Claudia Icela Martínez García

Procedimiento para elaborar el presupuesto de egresos de la federación en derecho comparado

SANDRA I. ESPINOSA MORALES

Este artículo presenta las diferencias en el proceso legislativo que se sigue para crear una ley ordinaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación. La investigación aborda diversos problemas en torno al presupuesto, como la posibilidad de ser modificado por el Legislativo o vetado por el Ejecutivo. Además, contiene una sección de derecho comparado, donde se puede observar cuál es el procedimiento y características del presupuesto en otros países.

Introducción

El poder Legislativo tiene varias funciones de importancia dentro del Estado, y no se limitan a tareas legislativas. Una de éstas es la de “control y vigilancia”. Para llevar a cabo esta función, el poder Legislativo cuenta con el llamado “poder de la bolsa”, el cual se expresa, en gran medida, con la aprobación del presupuesto y en la vigilancia del gasto público.

Sin embargo, el estudio del presupuesto de egresos de la federación puede ser una materia compleja y ser abordado desde varias disciplinas, por ejemplo, la economía, la hacienda pública y el derecho, por nombrar algunas. Por ello, la definición, el análisis y la evaluación del decreto de presupuesto puede variar dependiendo del enfoque que lleve a cabo el estudio.

En torno al presupuesto de egresos de la federación existen diferentes debates que fueron tomando importancia a medida que la pluralidad se hacía presente con mayor fuerza dentro del poder Legislativo y en las entidades estatales. Uno de los temas destacados al respecto son las “reglas para la presentación, discusión y aprobación del presupuesto” que formó parte de los puntos estudiados por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados.¹

Dentro del diagnóstico que se realizó al respecto, se señala que el presupuesto es un factor fundamental para la operación del gobierno y “sin embargo, la regulación constitucional vigente en esta materia presenta graves deficiencias que es necesario subsanar”.²

Algunas de las propuestas que se acordaron por consenso en esta Comisión fueron:

¹ Para mayor información se puede consultar: Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

² Muñoz, *Comisión de Estudios...*, *op. cit.*, p. 196.

- a) Anticipar la fecha en la que el Ejecutivo debe presentar a la Cámara de Diputados su proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, por lo menos al 15 de septiembre.
- b) Facultar al Senado para que participe en el proceso de análisis y aprobación del presupuesto de egresos de la federación.
- c) Revisar la improcedencia del veto presidencial en materia presupuestal.
- d) Revisar la facultad de iniciativa en la presentación y modificación del presupuesto por parte del Ejecutivo, y considerar extender esta facultad al Congreso.
- e) Establecer un mecanismo constitucional que permita extender la vigencia del presupuesto del año anterior en caso de que el proyecto para el siguiente año no sea aprobado por las Cámaras dentro del periodo establecido por la Constitución Política y que ese presupuesto sea ajustado al incremento de precios ocurrido.³

La formulación de propuestas de cada punto del diagnóstico anterior conlleva diversas discusiones y problemáticas. Algunas tienen que ver con la relación Ejecutivo-Legislativo, con la naturaleza propia del presupuesto (como acto adm-

³ *Ibidem*.

nistrativo o como ley), con las facultades constitucionales de cada poder, por nombrar algunos.

¿La Cámara de Diputados puede modificar la iniciativa que presentó el Ejecutivo?, ¿el Ejecutivo puede vetar el presupuesto de egresos?, ¿este veto sería parcial o total?, ¿qué sucedería en el país si el presupuesto no se aprueba en tiempo y forma?, ¿de qué manera han solucionado estos problemas otros países?

Para Francisco José Paoli Bolio la aprobación del presupuesto y verificar que el gasto público se ajuste a las disposiciones presupuestales es probablemente la mayor fuerza del poder Legislativo, por lo que es indispensable contar con los mecanismos adecuados para formar y aprobar el presupuesto y el gasto público. Pero también es indispensable que estas tareas se lleven a cabo en una perspectiva de colaboración de poderes más que en una de “división”.⁴

Definición y naturaleza del presupuesto de egresos

Para los economistas clásicos el presupuesto se puede definir como “balance de las necesidades

⁴ Francisco José Paoli Bolio, “La constitución y el presupuesto”, *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001, p. 92.

y recursos del estado” (sic). Los estudiosos de la hacienda pública lo describen como “la expresión contable del plan económico de la hacienda pública para un periodo de tiempo determinado”. Por último, para el derecho, principalmente para el derecho constitucional, el presupuesto es un “acto legislativo de previsión y autorización de los ingresos y gastos del estado (sic) para un ejercicio financiero, generalmente anual”.⁵

Para Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, la definición jurídica del presupuesto parte de dos supuestos, los ingresos y los gastos.

- a) En materia de ingresos públicos (tributos, deuda pública y otros), el presupuesto es sólo una previsión o estimación legal de los recursos con los que el Estado pretende contar para cumplir sus funciones, y
- b) Por los gastos, el presupuesto cumple legalmente una triple función: autorizar a la administración pública (y demás agentes presupuestarios) a ejecutar el gasto público asignado; limitar las cantidades a gastar hasta la cifra consignada en su texto, y establecer el fin o destino que debe darse a las cantidades autorizadas.

Así, la presupuestación, de acuerdo con Salvador Rocha Díaz, consiste en la asignación de los fondos necesarios para el cumplimiento de los programas, para permitir que las prioridades y objetivos propuestos por la planeación se puedan lograr al dotarlo de los medios económicos que las acciones contenidas en los programas requieran.⁶

La aprobación del presupuesto y la vigilancia del gasto público por parte del Legislativo, de acuerdo con Francisco José Paoli Bolio, es uno de los

⁵ Estas tres definiciones muestran qué tan complejo o amplio puede ser el enfoque de estudio del presupuesto; sin embargo, en cumplimiento de los objetivos iniciales de la investigación, el análisis que se lleva a cabo en este documento es únicamente jurídico.

Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 2004, t. V, 2a. ed., p. 741.

⁶ Salvador Rocha Díaz, “Planeación, programación, presupuestación, control del gasto y evaluación de gestión”, *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, p. 526.

elementos que en realidad permiten a los parlamentos y congresos limitar al Ejecutivo.⁷ Sin embargo, en opinión de Alvarado Esquivel, en México existe un precario desarrollo legislativo y doctrinal sobre el presupuesto, a pesar de ser un instrumento de equilibrio constitucional, cuya correcta utilización puede asegurar la conservación del propio sistema democrático.⁸

Para Alvarado, un ejemplo de ello en la legislación mexicana se relaciona con que la Ley de Ingresos no pertenece formalmente al presupuesto, lo que no ocurre en otros países, ya que el presupuesto es un solo documento que comprende tanto ingresos como gastos.⁹

Sobre este punto, María de la Luz Mijangos señala que el dividir el presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos separados rompe con el principio de unidad y, por tanto, carece de sentido. Por la sencilla razón de que los ingresos no se entienden sin los gastos y viceversa, el procedimiento de tramitación y autorización debe ser el mismo.¹⁰

Naturaleza jurídica del presupuesto

Otro debate doctrinario sobre el tema es la naturaleza jurídica del presupuesto, la discusión gira en torno de si es un acto administrativo o legislativo y la respuesta a esta pregunta puede influir en el proceso legislativo del presupuesto como se puede observar a continuación:

El presupuesto como acto administrativo. Se considera como acto administrativo, ya que sólo puede ser elaborado por el Ejecutivo, y el Legislativo en realidad sólo cumple con la formalidad y puede aprobarlo o rechazarlo, pero no modificarlo.

⁷ Francisco José Paoli Bolio, “La Constitución y el presupuesto”, *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001, p. 92.

⁸ Alvarado, “Enciclopedia Jurídica Mexicana...”, *op. cit.*, p. 742.

⁹ Este es uno de los puntos en debate en torno al presupuesto de egresos, la Ley de Ingresos y su procedimiento de creación; por ello será abordado con mayor profundidad en la parte de derecho comparado. Alvarado, “Enciclopedia Jurídica Mexicana...”, *op. cit.*, p. 742.

¹⁰ María de la Luz Mijangos Borja, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, México, enero de 1995.

El presupuesto como acto legislativo. Se considera que el Decreto de Presupuesto de Egresos es como cualquier otra ley y, por tanto, el Legislativo puede realizar las modificaciones que considere pertinentes, pero en este caso también se debe observar el derecho del Ejecutivo para vetar el decreto.

El presupuesto con una naturaleza jurídica propia. Actualmente algunos autores consideran que dividir la naturaleza del presupuesto es inadmisibles, pues en realidad es un acto unitario, ya que puede distinguirse de lo estrictamente administrativo y tampoco es equivalente a la elaboración de una ley.¹¹ Así que el presupuesto tiene una naturaleza compleja o mixta que contempla aspectos legislativos y administrativos al mismo tiempo.

Para Paoli Bolio el presupuesto es “una resolución programática para establecer un instrumento político, del Estado, de planeación económica, social y cultural, que permite lograr el desarrollo del país mediante la aplicación de inversiones y programas con recursos públicos”.¹²

Procedimiento legislativo para la creación de leyes y procedimiento para la creación del presupuesto

Para analizar la discusión en torno de la naturaleza jurídica del presupuesto es necesario entender correctamente la diferencia entre el proceso legislativo de una ley y del presupuesto. En las gráficas 1 y 2 se aprecian las diferencias entre los procesos de creación de una ley ordinaria y el presupuesto de egresos.

El procedimiento de creación de leyes tiene su fundamento jurídico en la sección II, “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 74, fracción IV en lo que se refiere al presupuesto de egresos.

¹¹ Con respecto a este punto ver: María de la Luz, Mijangos Borja, “La naturaleza jurídica...”, *op. cit.*; Paoli, “La Constitución y...”, *op. cit.*, y; Alvarado, “Enciclopedia Jurídica Mexicana...”, *op. cit.*

¹² Paoli, “La Constitución y...”, *op. cit.*, p. 93.

Sujetos que presentan la iniciativa

En el procedimiento legislativo de una iniciativa cualquiera, el derecho de iniciativa compete a tres entes, tanto de manera individual como colectiva, estos son: el presidente de la república, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.¹³ Mientras que el derecho de iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, sólo compete al Ejecutivo federal, quien tiene hasta el 8 de septiembre para enviar su iniciativa, o hasta el 15 de diciembre en caso de que tome posesión ese año.¹⁴

Cámara de Origen y Cámara Revisora

Se le denomina Cámara de Origen a aquella que recibe primero la iniciativa y, se le denomina Revisora a aquella que discute el proyecto que envía la de Origen. Las iniciativas de ley se pueden presentar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de aquellas que traten proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.¹⁵

En lo que se refiere a la iniciativa de la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados siempre será la Cámara de Origen, y en el Presupuesto de Egresos de la Federación la Cámara de Diputados es la de Origen y la única facultada para aprobarlo.

¹³ Dentro de las facultades del Ejecutivo está la de presentar la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual Miguel Carbonell y Jorge Carpizo consideran más como una obligación que como una facultad de acuerdo con lo que se desprende del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política. En cuanto a los legisladores del Congreso de la Unión, pueden presentar iniciativas de manera individual (por legislador) o de manera colectiva (por grupo parlamentario), mientras que las iniciativas de los congresos estatales se consideran colectivas porque se presentan en nombre del Congreso del estado y no en nombre de un diputado en particular.

¹⁴ Si el Ejecutivo no puede entregar las respectivas iniciativas en la fecha establecida, puede pedir una prórroga al Legislativo, para ello debe mandar a la Cámara de Diputados una solicitud donde justifique por qué necesita más tiempo, además de que el Secretario de Despacho correspondiente debe comparecer para informar las razones que motivaron el retraso. Artículo 74, fracción IV, Constitución Política de..., *op. cit.*

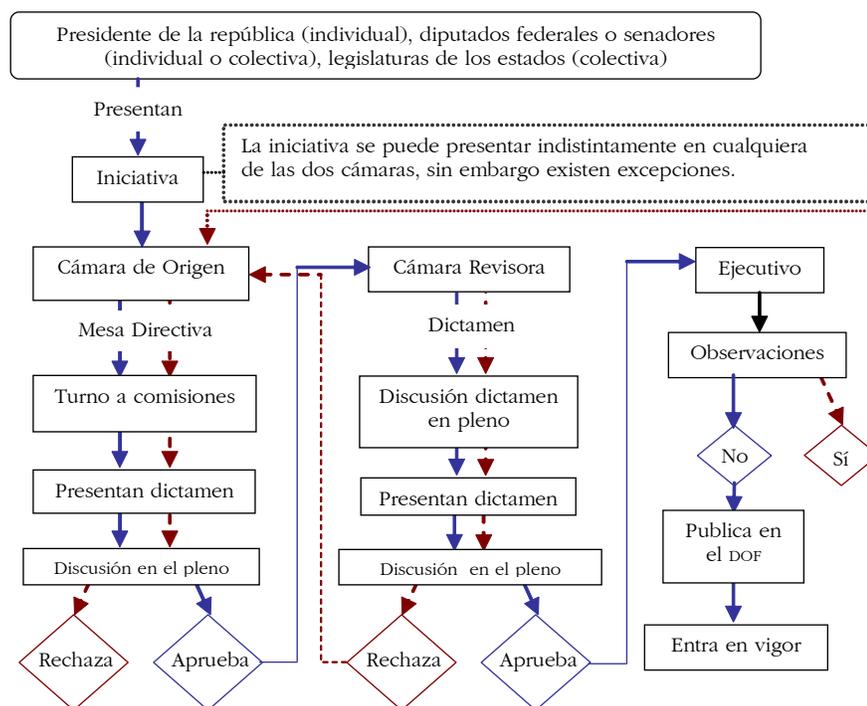
¹⁵ Artículo 72, fracción H, Constitución Política de..., *op. cit.*

Cuando una iniciativa de ley se presenta ante una Cámara, se turna a la comisión que le compete el tema para que se haga el dictamen correspondiente, el cual será discutido posteriormente en el pleno. En este punto el proceso de la ley en general y el del presupuesto son muy parecidos.

Sin embargo, en este punto comienzan varias discusiones sobre el presupuesto. Un dictamen de una ley en general puede ser aprobado o rechazado en todo o en parte por la cámara donde se discute, pero la pregunta que surge en torno al presupuesto es: ¿la constitución faculta a la Cámara de Diputados para hacer modificaciones al presupuesto?

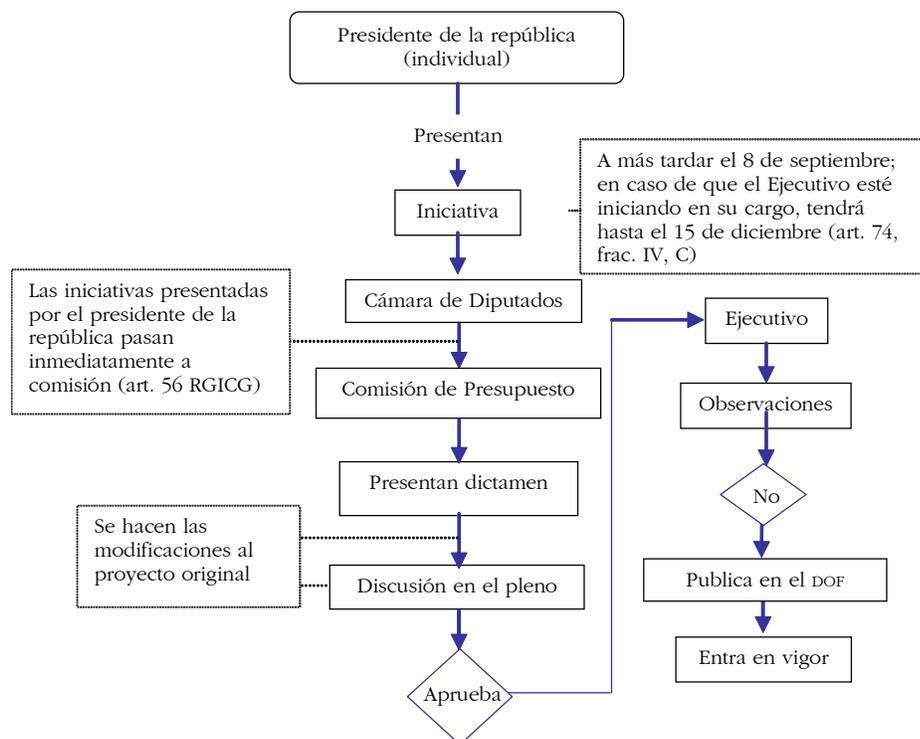
Cuando las iniciativas han sido presentadas y aprobadas en el pleno de la Cámara de Origen, el proyecto se turna a la Comisión Revisora para que lleve a cabo un procedimiento similar, que al ser aprobado se turna al Ejecutivo para su publicación o en su caso haga las observaciones que considere pertinentes (derecho de veto). Sin embargo, el presupuesto de egresos, al ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, al aprobarse se turna directamente al Ejecutivo para que sea publicado. Nuevamente surge una pregunta: ¿el presidente puede vetar el proyecto de presupuesto?

Gráfica 1
Procedimiento legislativo: leyes en general



Fuente: Artículos 71 y 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, septiembre de 2005. Varios artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Gráfica 2
Procedimiento legislativo: presupuesto de egresos



Fuente: Artículos 71 y 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, septiembre de 2005. Varios artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Iniciativas en torno del presupuesto

Las iniciativas que se han presentado en relación con el presupuesto de egresos de la federación son varias y tienen como fin terminar con algunos problemas que se abordaron al principio de este artículo. Salvador Rocha Díaz señala que algunas de las reformas propuestas son:¹⁶

Las reformas al artículo 74: que el poder Legislativo tenga facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que someta el Ejecutivo; que el presidente, en el año en el que termine su encargo, elabore las iniciativas citadas en coordinación con el presidente elec-

to; que se puedan autorizar programas y proyectos extrasexenales; que se autoricen gastos de carácter confidencial para erogaciones relacionadas con la seguridad pública o nacional; que la Cámara se encargue de revisar la cuenta pública para obtener los resultados de la gestión financiera; que compruebe si se han ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y evalúe el cumplimiento de los objetivos y las metas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.¹⁷

En cuanto al artículo 75 las iniciativas de reforma contemplan establecer de manera clara las disposiciones necesarias para presentar y apro-

¹⁶ Salvador Rocha Díaz, "Planeación, programación, presupuestación, control de gasto y evaluación de gestión", en *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, p. 535-540.

¹⁷ Reformas que implican crear más fracciones o ampliar las existentes para esclarecer algunos puntos que no están muy claros en la Constitución Política y que pretenden cubrir posibles lagunas legales actuales.

bar el presupuesto de egresos, como: permitir explícitamente al poder Legislativo realizar modificaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, siempre y cuando dichas modificaciones sean motivadas en el dictamen correspondiente; negar al Ejecutivo la facultad de formular observaciones al dictamen aprobado por el pleno, y; contemplar una fórmula en caso de que el presupuesto no sea aprobado en tiempo y forma.¹⁸

Situación del presupuesto en derecho comparado

La materia presupuestal tiene gran importancia no sólo en nuestro país. Por ejemplo, en la obra *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) se relaciona, entre otras cosas, la facultad de iniciativa exclusiva del Ejecutivo (como la iniciativa del presupuesto en México y otros países) y la definición del presupuesto con la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como una variable que refleja la fortaleza de cada poder.

Este estudio señala que en América Latina es común que el presidente tenga el derecho exclusivo de presentar la ley de presupuesto. La facultad de iniciativa exclusiva, al igual que el poder de veto, permite al presidente evitar que el Congreso cambie el *statu quo* en ciertas áreas. Sin embargo, en algunos esta situación puede verse limitada cuando el Legislativo tiene la facultad de modificar el presupuesto, como en Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y México.¹⁹

Mientras que en países como Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú las modificaciones

que el Congreso puede introducir al presupuesto de Egresos son limitadas. En estos países el poder Legislativo no está autorizado para aumentar los montos asignados a los rubros presupuestarios que presente el Ejecutivo, y tampoco puede incrementar el monto total de gastos.

Otra variable que puede determinar la capacidad del Ejecutivo de influir en el presupuesto tiene que ver con que el Congreso apruebe en tiempo el proyecto. En países donde se prevé que de no ser aprobado el proyecto en la fecha establecida automáticamente será aprobado, puede representar una ventaja para el Ejecutivo (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú). En otros países se contempla la aplicación del presupuesto del año anterior hasta la aprobación del nuevo, mientras que en otros países como México no se contempla una disposición expresa para este tipo de eventualidad.

En general, el Ejecutivo puede contar con poderes legislativos (los que le otorga la propia Constitución) y no legislativos (los derivados del partido). En cuanto a las facultades legislativas del presidente se pueden enumerar: *a)* poder de emisión de decretos y control de la agenda; *b)* definición del presupuesto; *c)* poder de veto y resello de la legislación; *d)* poder de veto parcial; *e)* iniciativa exclusiva, y; *f)* convocatoria a referéndum o plebiscito.²⁰

De acuerdo con la cuantificación que realizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mark Payne señala que México tiene un Ejecutivo débil tanto en sus poderes de acción como de reacción (véase Cuadro 1), ya que con excepción del poder de veto, las demás facultades del Ejecutivo mexicano tienen un valor muy bajo (véase Cuadro 2).

En cuanto al procedimiento para la creación del presupuesto de egresos específicamente, a pesar de que cada país tiene su propia legisla-

¹⁸ En este último punto, una de las soluciones propuestas es que se aplique el presupuesto del año anterior hasta que sea aprobado el nuevo.

¹⁹ El autor señala que en México el Congreso únicamente puede crear gastos nuevos una vez promulgada la ley de presupuesto. Sin embargo, la discusión en torno a la facultad del legislativo para modificar el presupuesto no ha sido resuelta. Algunos autores señalan que al tratarse de un mero acto administrativo, el Congreso no puede modificar la iniciativa del Ejecutivo, mientras que otros dicen que el presupuesto es una ley y, por tanto, es facultad del Legislativo modificarlo como a cualquier otra ley.

²⁰ De acuerdo con Mark Payne, los incisos a y b son facultades que responden a poderes de acción del Ejecutivo, mientras que los incisos c, d y e son poderes de reacción. Mark Payne, "Capítulo 4. El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos", *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Estados Unidos, 2006, pp. 98-104.

Cuadro 1
Poderes presidenciales en los sistemas políticos

	<i>Amplios de acción</i>	<i>Moderados de acción</i>	<i>Débiles de acción</i>
Amplios de reacción		Chile	
Moderados de reacción	Brasil Colombia	Argentina Ecuador Panamá Uruguay	Bolivia
Débiles de reacción	Perú	El Salvador Honduras Venezuela	Costa Rica Guatemala Nicaragua México Paraguay República Dominicana

Fuente: Payne, "Capítulo 4. El equilibrio...", *op. cit.*, p. 110.

Cuadro 2
Poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos

	<i>Poderes de acción</i>			<i>Poderes de reacción</i>				<i>Total poderes legislativos</i>	
	<i>Decreto</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>Poderes de acción-subtotal</i>	<i>Veto</i>	<i>Veto parcial</i>	<i>Iniciativa exclusiva</i>	<i>Poderes de reacción-subtotal</i>		<i>Poderes de plebiscito</i>
Chile	0.33	0.73	0.50	0.85	0.85	0.67	0.77	1.00	0.68
Ecuador	0.33	0.73	0.5	1.00	0.69	0.33	0.62	1.00	0.62
Brasil	1.00	0.91	0.96	0.15	0.15	0.67	0.38	0.00	0.60
Colombia	0.67	0.64	0.66	0.31	0.31	0.67	0.46	1.00	0.57
Perú	0.67	0.73	0.70	0.15	0.15	0.33	0.23	1.00	0.49
Argentina	0.33	0.45	0.38	0.85	0.85	0.00	0.48	0.50	0.47
Panamá	0.17	0.55	0.33	0.77	0.77	0.33	0.58	0.00	0.45
Uruguay	0.17	0.64	0.37	0.54	0.54	0.33	0.45	0.00	0.39
El Salvador	0.00	0.82	0.35	0.77	0.00	0.00	0.22	1.00	0.35
Venezuela	0.33	0.64	0.46	0.08	0.08	0.00	0.04	1.00	0.31
Guatemala	0.33	0.18	0.27	0.77	0.00	0.00	0.22	1.00	0.31
República Dominicana	0.00	0.64	0.27	0.92	0.15	0.00	0.31	0.00	0.30
Honduras	0.33	0.36	0.34	0.77	0.00	0.00	0.22	0.00	0.28
México	0.17	0.36	0.25	0.92	0.00	0.00	0.26	0.00	0.26
Bolivia	0.00	0.27	0.12	0.85	0.00	0.33	0.38	0.00	0.24
Costa Rica	0.00	0.64	0.27	0.77	0.00	0.00	0.22	0.00	0.25
Paraguay	0.00	0.64	0.27	0.23	0.00	0.13	0.00	0.00	0.20
Nicaragua	0.00	0.73	0.31	0.15	0.15	0.00	0.09	0.00	0.19

Fuente: Payne, "Capítulo 4. El equilibrio...", *op. cit.*, 2006, p. 110. El cuadro se basa en la tabla 43 del PNUD (2004). Los valores se normalizan en una escala de 0 a 1, donde 0 significa que el Ejecutivo no tiene ningún poder en ese apartado y 1 es el máximo poder. El sistema de calificación se analiza en el PNUD.

ción, existen similitudes en todos los procesos. A continuación se presenta un cuadro que cruza la información de 13 países seleccionados y cinco variables del procedimiento.

En relación con quién presenta la iniciativa, se puede observar que en todos los países comparados es el poder Ejecutivo o el gobierno, en el caso de Francia es el Primer Ministro, el encargado de llevar a cabo la iniciativa del presupuesto y presentarlo ante el Legislativo.

Los criterios y tercero están relacionados con el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto, así que en primer lugar se debe mencionar que de los 13 países comparados, cuatro de ellos son unicamarales y por tanto no presentan mayor problema (Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Perú). De los restantes, en su gran mayoría el proyecto del presupuesto es conocido y aprobado por ambas cámaras, con dos excepciones: *a)* México, que faculta únicamente a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto y *b)* Francia, que le envía el proyecto a la asamblea nacional, con la salvedad de que si no se ponen de acuerdo en un determinado tiempo, el Senado puede conocer del asunto.

El cuarto criterio tiene que ver con el tiempo que el parlamento destina para estudiar, discutir y aprobar el proyecto del presupuesto de egresos. Alemania tiene el congreso con más tiempo, ya que cuenta con cuatro meses para llevar a cabo el proceso. México se encuentra junto con el mayor número de países que tienen un rango de entre dos y tres meses de plazo. Los seis países con tres meses son: Chile, Colombia, Costa Rica, España, Panamá y Perú; mientras que los cinco países con dos meses son Bolivia, Italia, Nicaragua, Francia y México. Finalmente, el país que menos tiempo otorga a su congreso para estudiar el presupuesto es Uruguay, con un plazo de 45 días.

Para terminar, el último punto del cuadro hace referencia a qué mecanismos se implementan en cada país si el presupuesto de egresos no es aprobado en tiempo y forma. De esta manera se observa que la mayoría de los países (Bolivia, Chile, Colombia, Francia, Nicaragua y Perú) contemplan que si el Congreso no aprueba el decreto para una fecha establecida con anterioridad, el proyecto enviado por el Ejecutivo se debe promulgar como

decreto. Como se observaba anteriormente, esta es una facultad que aumenta el poder del Ejecutivo.

Por otra parte, España, Panamá y Uruguay reglamentaron que se adoptará el presupuesto del ejercicio fiscal anterior hasta que no sea aprobado el nuevo. Esta solución es la que se está promoviendo actualmente en las iniciativas que se han presentado a la Cámara de Diputados. En Italia, se tiene previsto un presupuesto de emergencia, el cual se entrega junto con el proyecto de decreto de presupuesto y entra en vigor hasta que el nuevo decreto es aprobado, en caso de que el poder Legislativo no apruebe el decreto que en ese momento se discute.

Para terminar, tanto México como Costa Rica son los únicos países de los 13 comparados que no cuentan con un mecanismo alternativo en caso de que no sea aprobado el presupuesto en tiempo y forma. Cuestión que ha generado y puede seguir generando discusiones tanto en el ámbito académico como al interior de los poderes.

Comentarios finales

Las preguntas más importantes en torno al presupuesto de egresos en este artículo son principalmente: ¿puede el poder Legislativo hacer modificaciones al presupuesto de egresos?, ¿puede el poder Ejecutivo vetar el decreto de presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados?

Cualquier respuesta a estas preguntas puede ser debatida con respuestas afirmativas o negativas, así que la solución que han encontrado otros países para terminar con esta discusión es especificar en la constitución y en la ley respectivas, qué facultades o atribuciones tiene cada poder entorno al presupuesto de egresos. Por ejemplo, en Alemania la ley es específica al señalar que el presupuesto puede ser adoptado, rechazado o modificado por él como cualquier otra ley.

Se observa que en el cien por ciento de los países estudiados es el poder Ejecutivo o su equivalente el que crea el proyecto del presupuesto de egresos; que el 84.61% de los países involucra a las dos cámaras del Congreso en el estudio del presupuesto, a diferencia de México, que sólo

Cuadro 3
El presupuesto de egresos en el mundo: cuadro comparativo

<i>País</i>	<i>Quién presenta la iniciativa</i>	<i>Características del parlamento</i>	<i>Qué cámaras se involucran en su aprobación</i>	<i>Tiempo para aprobar el presupuesto</i>	<i>Qué pasa si no se aprueba</i>
Alemania	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Ambas cámaras	4 meses	Sin información
Bolivia	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Ambas cámaras	2 meses	En caso de que se venza el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de ley.
Chile	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Ambas cámaras	3 meses	Si el Congreso no lo despacha en el plazo que tiene, registrará el proyecto presentado por el presidente de la república.
Colombia	El gobierno	Bicamaral	Ambas cámaras	3 meses	Si el Congreso no expidiere el presupuesto, registrará el presentado por el gobierno; si el presupuesto no fue presentado dentro del plazo establecido registrará el del año anterior.
Costa Rica	Poder Ejecutivo	Unicamaral	Asamblea legislativa	3 meses	No hay mención de un mecanismo alterno.
España	Gobierno	Bicamaral	Ambas cámaras	3 meses	En caso de no ser aprobado se consideran prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
Francia	Primer Ministro	Bicamaral	Asamblea nacional, y el senado si la asamblea no lo hace en determinado tiempo.	2 meses (70 días)	Si el parlamento no se pronuncia en 70 días, el proyecto puede entrar en vigor por ordenanza (decreto).
Italia	Gobierno	Bicamaral	Ambas cámaras	2 meses	Cuando no se aprueba un presupuesto, entra el vigor el presupuesto de emergencia hasta el mes de abril.
México	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Cámara de Diputados	4 meses	No cuenta con ninguno.
Nicaragua	Poder Ejecutivo	Unicamaral	Asamblea nacional	5 de octubre	Se pondrá a ejecución provisionalmente el proyecto del Presupuesto por el Ejecutivo para el primer trimestre del año.
Panamá	Poder Ejecutivo	Unicamaral	Asamblea legislativa	3 meses	Entrará en vigencia el proyecto propuesto por el Órgano Ejecutivo, el cual lo adoptará mediante decisión del Consejo de Gabinete. Si la asamblea rechaza el proyecto se considera automáticamente prorrogado el presupuesto anterior hasta que se apruebe el nuevo.
Perú	Poder Ejecutivo	Unicamaral	Congreso de la República	3 meses	Si el proyecto no es aprobado para el 30 de noviembre, entra en vigencia el proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.
Uruguay	Poder Ejecutivo	Bicamaral	Ambas cámaras	1 mes y medio (45 días)	Mientras no se aprueben los proyectos continúan rigiendo los presupuestos vigentes.

Fuente: Claudia Gamboa Montejano, Sandra Valdés, Robledo, Aprobación del presupuesto. Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas a nivel constitucional sobre el tema, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Octubre, 2003, pp. 41-49. Jorge González Chávez, El Sistema Parlamentario en cinco países de Europa. Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, España y Francia, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, junio 2000, pp. 31-33. Base de Datos Políticos de las Américas, "Ley de presupuesto", Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales, Georgetown University y Organización de Estados Americanos, 1998. En: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Rentas/ley.html> (consulta: 23 noviembre de 2006).

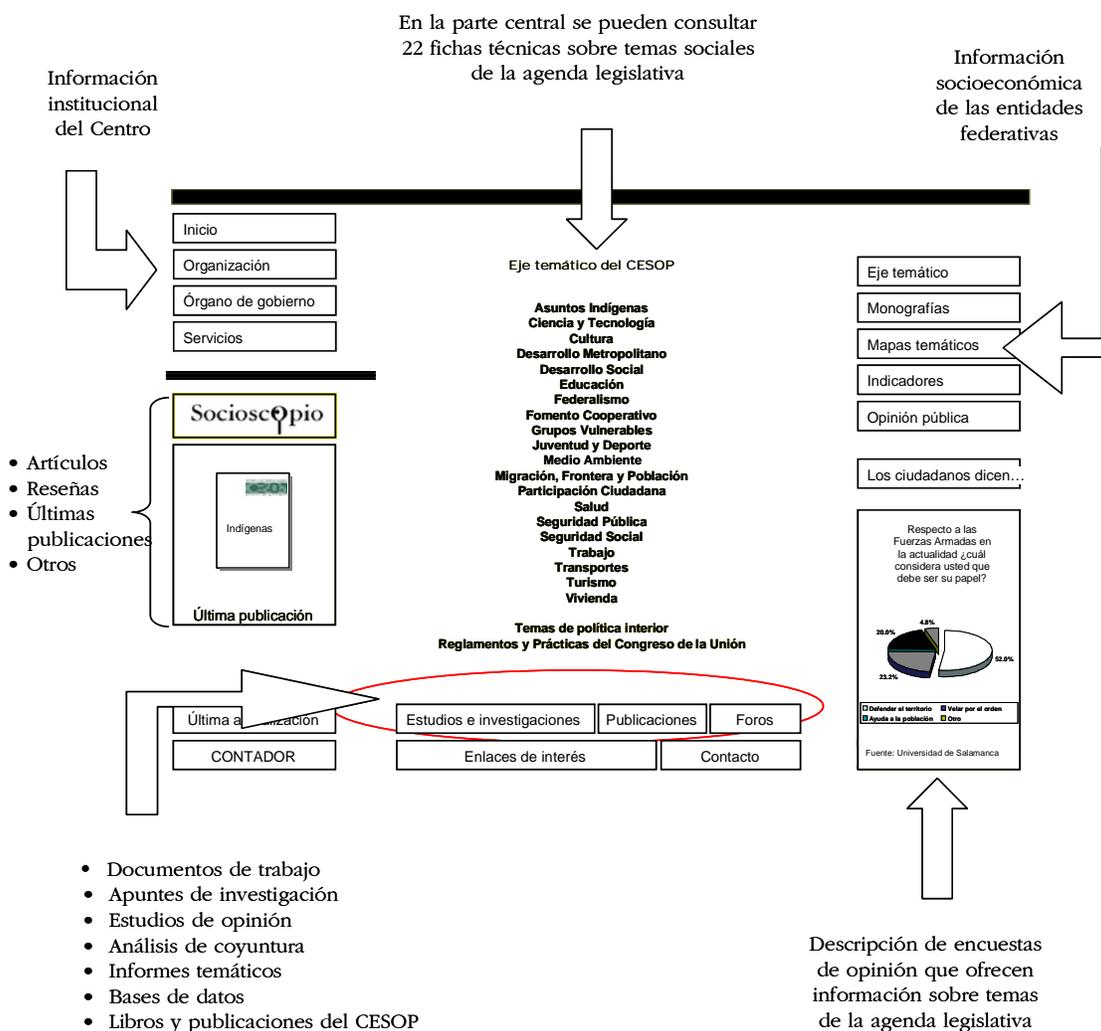
faculta a la de diputados. En cuanto el tiempo que tiene el Legislativo para estudiar la propuesta, México está dentro del 84.61% de países que tienen entre dos y tres meses para ello.

Finalmente, México junto con Costa Rica son los dos únicos países que no cuentan con un mecanismo alterno en caso de que el presupuesto de egresos no sea aprobado, a diferencia del 83.33% de los países que sí prevén esta situación.

La experiencia internacional puede marcar la pauta para estudiar lo que hace aún falta en Méxi-

co, o mejorar lo que ya existe. Esta es una materia que aún puede analizarse con mayor profundidad. El proceso para crear la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, es de gran importancia y complejidad, no sólo en nuestro país, sino en varios países del mundo, así que la discusión en torno a cuánto y cómo va a ingresar dinero al estado y cómo se gasta éste, es un asunto que incumbe a varios actores políticos y sociales del país.

Nuestra página web sigue cambiando para brindarte un mejor servicio



El presupuesto para la política interior: elementos de análisis

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ

Este documento describe la evolución del gasto devengado por la Secretaría de Gobernación durante el periodo 1980-2006. A manera de contexto, la primera parte describe las funciones sustantivas y la competencia de la secretaría. La segunda sección presenta datos sobre el comportamiento del gasto ejercido por Gobernación a lo largo de los últimos 25 años y lo compara con la evolución del gasto en economía, educación, salud, aportaciones a la seguridad social y seguridad pública. La última parte describe la distribución interna del presupuesto de la dependencia, así como de los organismos sectorizados y las entidades coordinadas por ésta.

Este documento describe la evolución del presupuesto y el gasto devengado por la Secretaría de Gobernación (Segob) durante el periodo 1980-2006. A manera de contexto, la primera parte describe las funciones sustantivas y la competencia de la secretaría. La segunda sección presenta datos sobre el comportamiento del gasto ejercido por Gobernación a lo largo de los últimos 25 años y lo compara con la evolución en otras seis clasificaciones administrativas: economía (ramo 10), educación (ramo 11), salud (ramo 12), aportaciones a la seguridad social (ramo 19), desarrollo social (antes desarrollo urbano y ecología) y seguridad pública (ramo 36). El último apartado detalla la distribución interna del presupuesto de Segob entre 1999 y 2006 y apunta algunas de las razones que explican su evolución.

Tareas sustantivas en el ramo 04: Gobernación

Desde su creación, en 1821, la Secretaría de Gobernación ha tenido a su cargo una amplia variedad de funciones que, a decir de Manuel González Oropeza, han puesto énfasis en la preservación del Estado mexicano.¹ En la actualidad, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, esta dependencia tiene a su cargo el despacho de más de 30 asuntos. A Segob compete la conducción de la política interior del Poder Ejecutivo, de las relaciones entre éste y los Poderes de la Unión y entre éste y las autoridades estatales y municipales; el manejo de las relaciones políticas del Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políti-

¹ Manuel González Oropeza, "Funciones y facultades del Secretario de Gobernación", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 14, 2002. En www.juridicas.unam.mx/publica/ (consulta: 25 de noviembre de 2005). Para una revisión de las reformas a la competencia de la Secretaría de Gobernación véase: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes", en *Temas de Política Interior* [actualización: 28 de agosto de 2006] en www.diputados.gob.mx/cesop/

cas nacionales, las organizaciones sociales, las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales; la relación entre el Estado y las iglesias; la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales y de las garantías individuales; el fomento a la gobernabilidad democrática y a la participación de las mujeres y los ciudadanos; y la protección de la seguridad nacional y la integridad y permanencia del Estado mexicano. Además, Gobernación se encarga de la política de población; las políticas y programas de protección civil; los sistemas de identificación personal; el control de juegos, sorteos y rifas; la política de comunicación social de las dependencias del Ejecutivo y las relaciones entre éste y los medios masivos de comunicación; y vigila el contenido de las publicaciones impresas, las transmisiones de radio y televisión, así como de las películas cinematográficas, para que “se mantengan dentro de los límites del respeto a la propiedad privada, a la paz y a la moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros”. Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación es responsable de tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República, así como de otros servidores públi-

cos de su competencia; administrar las islas de jurisdicción federal que no correspondan a otras dependencias, así como el Archivo General de la Nación y el *Diario Oficial de la Federación*; y desempeñar algunas funciones administrativas, como ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en los casos no encomendados a otras dependencias.²

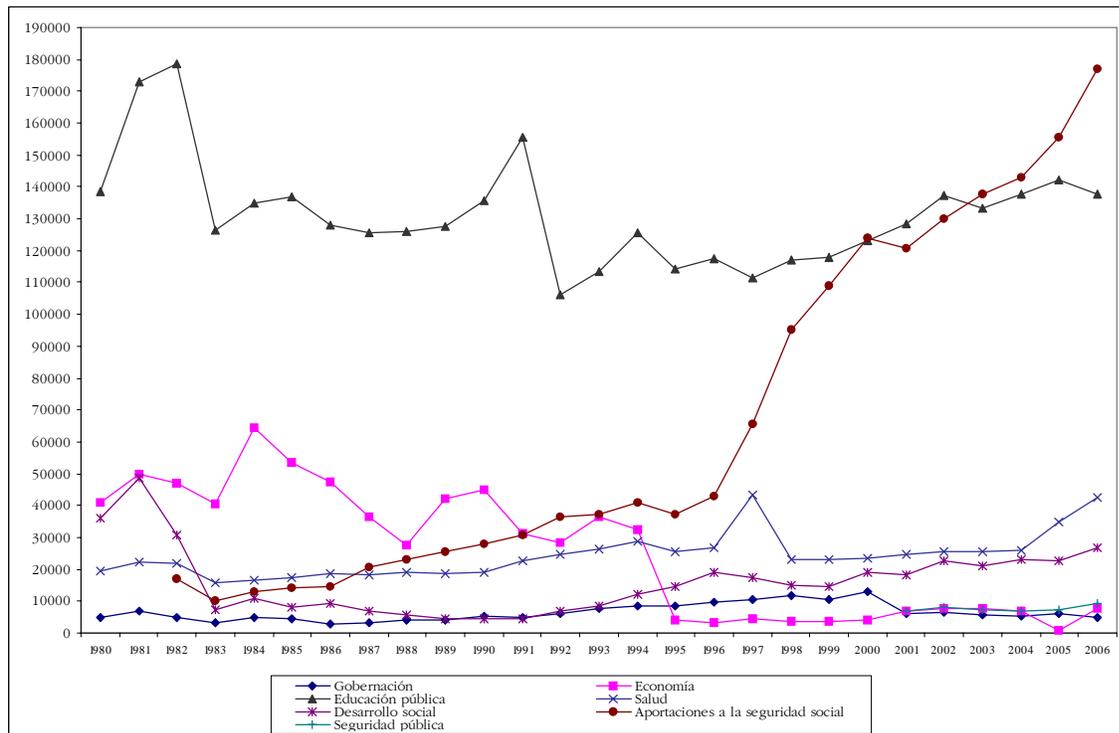
Evolución del gasto de la Secretaría de Gobernación: 1980-2006

La Gráfica 1 presenta datos sobre el gasto neto devengado, en millones de pesos constantes de 2006, en los rubros de gobernación, economía, educación, salud y desarrollo social durante el periodo 1980-2006; seguridad social, entre 1982 y 2006; y seguridad pública para los años 2001-2006.³

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 2006. En: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf (consulta: 16 de octubre de 2006).

³ Hasta 1991, el rubro desarrollo social se denominó “desarrollo urbano y ecología”. Cabe también mencionar que hasta 2000, la Secretaría de Gobernación tenía dentro de su competencia las funciones de seguridad pública y que en ese año éstas se centralizaron en una dependencia independiente con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública.

Gráfica 1
Gasto neto devengado del sector público presupuestario
para clasificaciones administrativas seleccionadas: 1980-2006
(millones de pesos a precios constantes de 2006)



Fuente: Datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Evolución del gasto público por ramos 1980-2006 (actualizado con la cuenta pública federal 2005)*, serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, Cámara de Diputados, México, septiembre de 2006.

Como indica el Cuadro 1, durante los últimos 25 años la Secretaría de Gobernación ha ejercido un presupuesto reducido, si se le compara con los rubros antes citados. Sin embargo, y al igual que en los casos de salud y seguridad social, el gasto neto devengado por dicha secretaría, en millones de dólares, mostró una tendencia creciente entre 1980 y 2000. Esta propensión contrasta con las de educación pública, economía y desarrollo social, que mostraron un comportamiento descendente durante el mismo periodo.

Los datos sobre la estructura porcentual del gasto neto devengado por clasificación administrativa confirman la información de la Gráfica 1. En primer lugar, entre 1980 y 2000 el porcentaje de gasto del ramo 04, Gobernación, fue muy inferior al porcentaje de los ramos de economía, educación pública, salud, desarrollo social y aportaciones a la seguridad social (véase Cuadro 1). Así, en 1980 el porcentaje de Segob fue de 0.34

del total del gasto devengado por el sector público; el de economía, 2.84; educación pública, 9.64; salud, 1.35 y desarrollo social, 2.5. Entre 1980 y 1989, el porcentaje del gasto público devengado por la Secretaría de Gobernación descendió hasta llegar a 0.16 en 1983 y 1987, mientras que, si bien con ciertas reducciones, el porcentaje de las otras clasificaciones administrativas –con la única excepción de desarrollo social– se mantuvo muy por arriba del de Gobernación. Entre 1990 y 2000 el porcentaje de esta secretaría se elevó de manera permanente, hasta alcanzar su máximo histórico de 0.73% del gasto, superior al porcentaje de 0.22 del rubro economía, pero inferior al porcentaje de salud y desarrollo social y, sobre todo, de educación pública y de aportaciones a la seguridad social.

Los datos sobre el gasto neto por clasificación administrativa, sin embargo, indican que entre 1980 y 2000 la tasa de incremento del gasto de

Segob fue superior al del resto de los rubros analizados. Tanto en 1990 como en 2000, el porcentaje de Gobernación fue superior al de 1980, pero en ambos años los porcentajes del resto de las clasificaciones administrativas citadas –salvo aportaciones a la seguridad social– fueron inferiores a los registrados en el mismo año.

El Cuadro 2 describe la tendencia del gasto neto devengado por el sector público presupuestario como porcentaje del producto interno bruto (PIB) para las clasificaciones administrativas seleccionadas. Entre 1980 y 1992, con variaciones, el porcentaje del ramo 04 se mantuvo alrededor de 0.1; a partir de 1992, y hasta 2000, registró una tendencia ascendente hasta llegar a 0.16 por ciento.

Entre 1980 y 1990, el gasto como proporción del PIB en los rubros de educación, salud y desarrollo social, registró una tendencia descendente. El porcentaje para la educación pública disminuyó de 2.97 a 2.41%; el de salud de 0.42 a 0.34% y el de desarrollo social de 0.77 a 0.08%. En economía, con algunas oscilaciones, el porcentaje se situó en 0.8. El único rubro que durante este pe-

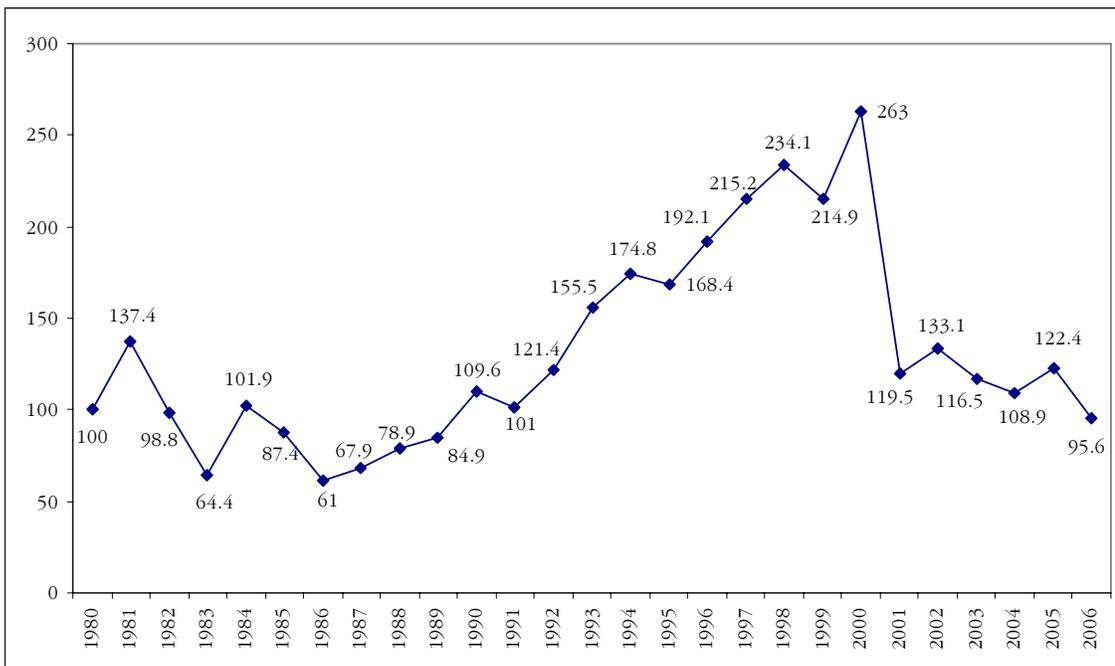
riodo subió su presupuesto como porcentaje del PIB fue aportaciones a la seguridad social, al pasar de 0.34 en 1982 a 0.5 en 1990.

A partir de 1990, el gasto ejercido por la Secretaría de Gobernación como porcentaje del PIB inició una tendencia ascendente, hasta llegar a su máximo histórico de 0.16% en 2000. En tanto, el gasto devengado por los rubros de economía, salud y educación pública disminuyó, y los de desarrollo social y aportaciones a la seguridad social se incrementaron.

Durante la administración del presidente Fox, el gasto del ramo de Gobernación ha sido el único dentro de los analizados que ha mostrado una tendencia descendente. Como indican la Gráfica 2 y el Cuadro 3, la caída más significativa se presentó en 2001, al disminuir 54.5% respecto al año anterior. Medido en pesos de 1980, en 2006 el presupuesto aprobado para la dependencia es menor al ejercido en 1980.

Parte de los cambios en el gasto de la Secretaría de Gobernación tiene que ver con las funciones asignadas a la dependencia. El incremento en

Gráfica 2
Gasto de la Secretaría de Gobernación
Tendencia 1980=100



Fuente: Datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Evolución del gasto público por ramos 1980-2006 (actualizado con la cuenta pública federal 2005)*, serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, Cámara de Diputados, México, septiembre de 2006.

Cuadro 1
Gasto neto devengado del sector público presupuestario por clasificaciones administrativas seleccionadas, 1980-2006
(estructura porcentual)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobernación	0.34	0.37	0.23	0.16	0.26	0.23	0.15	0.16	0.2	0.25	0.34	0.35	0.43	0.55	0.58	0.59	0.64	0.66	0.75	0.65	0.73	0.33	0.35	0.3	0.27	0.3	0.24
Economía	2.84	2.71	2.19	2.08	3.38	2.88	2.33	1.71	1.42	2.49	2.79	2.2	2.03	2.57	2.17	2.28	2.23	2.26	2.23	2.22	2.22	0.37	0.42	0.4	0.34	0.33	0.39
Educación pública	9.64	9.42	8.38	6.52	7.06	7.35	6.31	5.92	6.47	7.58	8.4	11	7.58	8.02	8.43	8.05	7.92	6.87	7.58	7.15	6.88	7.11	7.28	6.81	7	6.94	6.97
Salud	1.35	1.22	1.03	0.81	0.88	0.94	0.92	0.87	0.98	1.1	1.18	1.61	1.78	1.86	1.92	1.79	1.81	2.68	1.49	1.39	1.31	1.36	1.36	1.31	1.31	1.7	2.15
Desarrollo social	2.5	2.65	1.45	0.38	0.57	0.43	0.46	0.32	0.29	0.26	0.27	0.31	0.48	0.6	0.82	1.02	1.28	1.08	0.98	0.88	1.07	1	1.21	1.08	1.12	1.1	1.35
Aportaciones a la seguridad social	0.8	0.52	0.67	0.76	0.71	0.98	1.18	1.51	1.74	2.17	2.59	2.64	2.75	2.62	2.9	4.05	6.17	6.6	6.93	6.7	6.89	7.04	7.27	7.59	8.97	8.97	
Seguridad pública																						0.39	0.43	0.37	0.35	0.35	0.47

Cuadro 2
Participación en el PIB del gasto neto devengado del sector público presupuestario
por clasificaciones administrativas seleccionadas, 1980-2006
(porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobernación	0.11	0.13	0.1	0.07	0.1	0.08	0.06	0.07	0.08	0.08	0.1	0.09	0.1	0.12	0.13	0.14	0.15	0.16	0.16	0.14	0.16	0.07	0.08	0.07	0.06	0.07	0.05
Economía	0.87	0.98	0.93	0.83	1.28	1.04	0.95	0.72	0.54	0.78	0.8	0.53	0.47	0.59	0.5	0.06	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.09	0.1	0.1	0.08	0.08	0.08
Educación pública	2.97	3.41	3.54	2.6	2.67	2.66	2.57	2.48	2.45	2.39	2.41	2.65	1.75	1.83	1.94	1.88	1.84	1.63	1.64	1.59	1.56	1.62	1.72	1.65	1.64	1.64	1.53
Salud	0.42	0.44	0.44	0.32	0.33	0.34	0.38	0.36	0.37	0.35	0.34	0.39	0.41	0.42	0.44	0.42	0.42	0.64	0.32	0.31	0.3	0.31	0.32	0.32	0.31	0.4	0.47
Desarrollo social	0.77	0.96	0.61	0.15	0.22	0.15	0.19	0.13	0.11	0.08	0.08	0.08	0.11	0.14	0.19	0.24	0.3	0.26	0.21	0.2	0.24	0.23	0.29	0.26	0.27	0.26	0.3
Aportaciones a la seguridad social	0.34	0.21	0.25	0.28	0.28	0.29	0.41	0.45	0.47	0.5	0.52	0.6	0.6	0.6	0.63	0.61	0.67	0.96	1.33	1.47	1.57	1.53	1.63	1.7	1.79	1.8	1.97
Seguridad pública																						0.09	0.1	0.09	0.08	0.08	0.1

Cuadro 3
Variación real anual del gasto devengado del sector público presupuestario en clasificación administrativa, 1981-2006
(porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Gobernación	37.4	-28	-34.8	58.2	-14.2	-30.1	11.2	16.2	7.6	29	-7.7	20	28.1	12.4	-3.7	14.1	12	8.7	-8.1	22.3	-54.5	11.4	-12.4	-6.5	12.4	-21.9	
Economía	21.6	-5.8	-13.7	59.7	-16.9	-11.5	-23.3	-24	52.1	7.4	-31	-8.8	28	-11	-87.8	-15.1	27.7	-16.8	3.2	7.5	71.2	16.4	0	-13.6	-1.7	14.3	
Educación pública	24.7	3.3	-29.2	6.5	1.5	-6.3	-1.8	0.2	1.2	6.2	14.6	-31.7	6.8	10.8	-9.1	2.8	-5.2	5.1	0.8	4.3	4.2	6.9	-3	3.3	3.2	-3.1	
Salud	14.8	-1.6	-28.2	6.1	4.1	7.5	-1.6	3.3	-2.7	3	19.45	9	5.6	8.8	-11.1	5.6	61.9	-47.1	-0.2	2.1	5.2	3.8	0.3	0.6	34.9	21.5	
Desarrollo social	35.2	-36.6	-75.9	47.4	-26.9	17.1	-27.1	-18.5	-21.5	-0.7	2.2	53.4	23.9	44.5	19.2	30.6	-7.5	-13.3	-4.2	32.2	-5.9	25.9	-7.2	9.1	-2.3	18.1	
Aportaciones a la seguridad social																											
Seguridad pública																											

Fuente: Datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Evolución del gasto público por ramos 1980-2006 (actualizado con la cuenta pública federal 2005)*, serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, Cámara de Diputados, México, septiembre de 2006.

el presupuesto de Segob entre 1980 y 2000 se relaciona con algunas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En 1982, la secretaría adquirió la facultad de formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios de comunicación; en 1994 la de dirigir y poner en ejecución, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con las dependencias de la administración pública federal, las políticas y programas de protección civil.

La disminución en el gasto de Segob a partir de 2000 también tiene parte de su explicación en una nueva reforma a la Ley Orgánica. En noviembre de ese año se retiraron de la secretaría las funciones de seguridad pública, que había desempeñado desde su creación, y se transfirieron a la Secretaría de Seguridad Pública.⁴ El presupuesto asignado para llevar a cabo las políticas en la materia se redistribuyó a la nueva dependencia (véase Cuadro 1).

La distribución del presupuesto para la política interior

Actualmente, la Secretaría de Gobernación se integra por 32 unidades administrativas y una contraloría interna.⁵ A la oficina del secretario, se suman cinco subsecretarías: Gobierno, Enlace Legislativo, Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Población, Migración y Asuntos Religiosos, y Normatividad de Medios. Además, la dependencia alberga la Coordinación General de Protección Civil, una Oficialía Mayor y siete unidades: de Gobierno, de Enlace Federal, para la Atención de las Organiza-

ciones Sociales, de Enlace Legislativo, de Asuntos Jurídicos, para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, y para el Desarrollo Político. Segob cuenta también con 17 direcciones generales y 11 organismos desconcentrados.⁶

Cabe aclarar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje goza de autonomía, pero que, en cumplimiento con la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, sus gastos se reportan en el presupuesto de Gobernación. Asimismo, a partir del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 2006, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (antes Notimex) adquirió personalidad y patrimonio propios, así como autonomía técnica y de gestión. Con ello, la Secretaría de Gobernación sólo mantiene dos entidades sectorizadas: Talleres Gráficos de México y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

El Cuadro 4 ofrece datos sobre el gasto corriente, los gastos de capital, el gasto programable y el gasto total, en pesos de 2006, ejercidos por la Secretaría de Gobernación entre 1997 y 2005.⁷

⁴ El decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2000. Conviene recordar que en el mismo año las reformas a la Ley Orgánica le restituyeron a la Secretaría de Gobernación la capacidad formal para establecer y operar un sistema de investigación e información de inteligencia, y sustituyeron sus facultades para intervenir en los procesos electorales por la tarea de “contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa *participación ciudadana* y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales” para mantener la *governabilidad democrática* (artículo 27, fracción XVII).

⁵ Secretaría de Gobernación, *Sexto Informe de Labores*, Talleres Gráficos de México, México, agosto de 2006, pp. 21-23.

⁶ Direcciones generales: de Comunicación Social, de Coordinación con Entidades Federativas, de Estudios Legislativos, de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, de Información Legislativa, del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, de Asociaciones Religiosas, de Radio, Televisión y Cinematografía, de Medios Impresos, de Normatividad de Comunicación, de Protección Civil, para el Fondo de Desastres Naturales, de Cultura Democrática y Fomento Cívico, de Recursos Humanos, de Recursos Materiales y Servicios Generales, de Tecnologías de la Información y de Programación y Presupuesto. Organismos desconcentrados: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, Centro Nacional de Prevención de Desastres, Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Estudios de las Revoluciones de México y Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

⁷ De acuerdo con la definición de Laura Sour, el gasto corriente se refiere a “todos los insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible y están integrados por servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y ayudas, subsidios y transferencias”. Por gasto de capital entiende “el total de asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital, conservación de los ya existentes, y a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno, es decir, inversión física y financiera. El gasto de capital

Cuadro 4
Programa de Presupuesto y Gasto Público
Análisis de la Clasificación Económica del Presupuesto de Egresos de la Federación
Gasto ejercido por la Secretaría de Gobernación, 1997-2005
(pesos de 2006)*

	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Subsidios y transferencias	Pensiones y erogaciones	Suma gasto corriente	Subsidios y transferencias	Bienes muebles e inmuebles	Obra pública	Inversión financiera	Otros gastos de capital	Suma gastos de capital	Suma gasto programable	Gasto no programable	Gasto total
1997	2 606 836 226	408 954 591	2 083 449 533	2 400 970 023	0	7 500 210 372	2 227 484 075	730 061 651	300 577 655	0	0	3 258 123 381	10 758 123 333 753	0	10 758 333 753
1998	3 305 930 938	436 975 551	1 658 758 169	2 511 040 140	0	7 912 704 799	5 550 741 543	360 696 088	128 416 106	0	0	6 039 853 736	13 952 558 536	0	13 952 558 536
1999	3 679 052 859	433 726 811	1 727 472 668	3 061 230 343	0	8 901 482 682	1 125 974 456	539 103 482	174 995 966	0	0	1 840 073 904	10 741 556 586	0	10 741 556 586
2000	5 945 393 269	391 008 078	1 252 193 922	3 134 518 139	0	10 723 113 409	1 737 199 167	648 144 665	32 817 260	0	0	2 418 161 092	13 141 274 501	0	13 141 274 501
2001	3 064 441 307	219 073 248	840 624 654	1 230 429 026	158 636 033	5 513 204 268	265 993 476	140 751 096	534 008	0	50 867 330	458 145 909	5 971 350 177	0	5 971 350 177
2002	3 169 683 568	533 083 785	790 952 166	1 282 242 966	100 610 582	5 876 573 068	463 333 556	290 419 983	20 907 641	0	0	774 661 180	6 651 234 248	0	6 651 234 248
2003	3 385 796 840	282 993 066	731 920 130	1 040 667 315	38 526 261	5 479 903 611	231 999 788	49 362 560	61 267 800	0	0	342 630 148	5 822 533 759	0	5 822 533 759
2004	2 996 543 942	644 781 710	1 242 683 788	1 000 000 000	0	5 143 085 092	0	0	298 721 046	0	0	298 721 046	5 441 806 139	0	5 441 806 139
2005	2 861 322 929	1 108 871 890	1 152 955 483	0	642 122 280	5 765 272 582	0	0	342 688 867	0	0	342 688 867	6 107 961 449	0	6 107 961 449
2006**	3 177 733 434	50 281 264	1 152 042 769	0	338 344 973	4 718 402 800	0	0	19 511 000	0	0	19 511 000	4 737 913 800	0	4 737 913 800

* Se utilizó el Índice de Precios Implícito de Producto. Para 2006 se aplicó la inflación anual esperada a septiembre (4.09).

** Presupuesto aprobado.

Fuente: Elaborado con datos de Laura Sour, *Sistema de Información Pública Presupuestaria de México (sipp)*, CIDE-Fundación Ford, México, 2006.

En suma, el porcentaje destinado al gasto corriente se elevó de 70 puntos en 1997 a 81 en 2000, 92 en 2001 y 94 en 2003 y 2005. El presupuesto aprobado para 2006 destinó 99% del presupuesto a gasto de capital.

Resalta que el presupuesto ejercido en gasto corriente experimentó una tendencia creciente entre 1997 y 2000, pero que –con algunos altibajos– se mantuvo a lo largo del periodo 2001-2005. Sin embargo, también ha habido variaciones en el gasto corriente de las clasificaciones administrativas. Por ejemplo, en 2004 el rubro de servicios personales sufrió una caída de 12% respecto al año anterior, y en 2005 la disminución fue de 5%. Por su parte, las clasificaciones de materiales y suministros, servicios generales, y subsidios y transferencias, devengaron un nivel decreciente de gastos en 2002 y 2003, pero éste se recuperó de manera significativa en 2004 y 2005 –con excepción de pensiones y otras erogaciones–, por lo cual es posible que parte del recorte de gasto en servicios personales se haya transferido a éstas.

En lo relacionado a gastos de capital, es evidente el efecto de la transferencia de recursos para las tareas de seguridad pública hacia otra dependencia. En 2001, como resultado de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el gasto de capital ejercido por Segob bajó 82% respecto a 2000. Aunque al siguiente año dicho gasto se elevó de 458 millones a 774 millones, para 2003 inició una nueva tendencia a la baja hasta llegar a 298 millones de pesos en 2004.

El cuadro también indica que el destino del gasto de capital ha variado. De 1997 a 2000, estos recursos se distribuyeron, en orden descendente, entre subsidios y transferencias, bienes muebles e inmuebles y obra pública. En 2001, con el mismo orden de prioridades, se añadieron “otros gastos de capital”. Finalmente, en 2002 y 2003 los gastos de capital se dividieron entre bienes muebles e inmuebles y obra pública; mien-

tras que en 2004 y 2005 la totalidad de recursos ejercidos se destinó a obra pública.

El Cuadro 5 presenta datos sobre los recursos ejercidos, a pesos constantes de 2006, por cada unidad responsable adscrita a la Secretaría de Gobernación, así como de los organismos desconcentrados y las entidades coordinadas por ésta durante el periodo 1999-2005. Además, se incluyen los datos sobre el tope presupuestal aprobado para 2006.

Como indica la sección final del cuadro, hasta 2000 una parte sustantiva del presupuesto devengado por la Secretaría se destinó a las funciones de seguridad pública, en particular a las Policías Federal Preventiva y Federal de Caminos, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. A partir de 2001 dichos recursos se reasignaron a la Secretaría de Seguridad Pública, por lo cual en ese año el presupuesto de Segob, medido en pesos corrientes, disminuyó 50%, al pasar de poco más de 9 058 millones a 4 355 millones de pesos. En pesos de 2006, la caída fue equivalente a 55 por ciento.

Por otro lado, cabe notar que en 2005 y 2006 se registró un aumento significativo en el gasto ejercido por la Subsecretaría de Gobierno respecto de los años anteriores. En 2005 dicho incremento fue equivalente a 13 veces el presupuesto del año anterior. Y es que, de acuerdo con el Sexto Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, durante dicho periodo la subsecretaría “condujo mesas de diálogo y negociación para prevenir la aparición de conflictos y contribuir a propiciar la distensión de los que se presenten”.⁸ En ese sentido, el informe señala que en 2005, con la participación de las unidades de Gobierno, de Enlace Federal y de Atención a Organizaciones Sociales, la subsecretaría remedió 99.31% de los conflictos sociales de su competencia.⁹

incluye además el gasto destinado a cubrir la amortización de la deuda, derivada de la contratación de créditos o financiamientos al gobierno por instituciones nacionales o extranjeras”. Laura Sour, *Sistema de Información Pública Presupuestaria de México (SIP)*, CIDE-Fundación Ford, México, 2006.

⁸ Sour, *Sistema de Información...*, *op. cit.*, p. 45.

⁹ *Ibid.*, pp. 45-48.

Cuadro 5
Presupuesto de Egresos ejercido por el Ramo 04, Gobernación, 1999-2006
(pesos de 2006)*

<i>Unidad responsable</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006**
04. Gobernación	6 603 177 330	9 058 385 768	4 355 858 936	5 190 425 000	4 931 389 971	4 949 407 272	5 867 961 811	4 737 913 800
Pesos corrientes								
Pesos de 2006	10 741 556 586	13 141 274 501	5 971 350 177	6 651 234 248	5 822 533 759	5 441 806 139	6 107 961 449	4 737 913 800
Secretaría	27 648 314	42 885 908	95 450 065	94 895 346	7 3546 483		67 909 037	87 118 460
Subsecretaría de Gobierno	12 550 366	17 052 029	66 791 098	37 991 456	28 200 066	24 642 991	332 328 023	337 993 999
Dirección General de Gobierno	292 122 638	235 093 163	245 107 757	281 641 329	183 588 418	165 151 522	138 238 865	127 956 270
Unidad de Gobierno					5 949 846	8 622 209	8 428 685	12 946 331
Unidad de Enlace Federal				1 870 522				
Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas y Civiles	22 916 169	58 882 095	29 834 746	27 477 087	18 152 387	19 133 466	16 716 579	33 231 747
Unidad para la Atención de Organizaciones Sociales					8 096 440			
Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas				2 519 317				
Centro Nacional de Desarrollo Municipal	21 888 095	26 925 989	50 514 907	49 533 157		18 174 270	26 377 039	35 195 424
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	12 101 373	18 177 070	20 110 802	17 141 480	43 517 596	35 487 650	2 565 624	39 128 227
Unidad de Estudios Legislativos				8 162 280				
Subsecretaría de Enlace Legislativo				283 968	21 433 954	23 154 753	21 803 659	33 064 694
Dirección General de Estudios Legislativos				300 883	14 199 130	13 560 051	10 525 824	14 405 511
Unidad de Enlace Legislativo				5 251 995	32 557 274	35 295 137	32 610 091	59 344 428
Dirección General de Información Legislativa					12 840 437	12 258 868	11 566 859	20 884 233
Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos				2 918 743	9 863 009	21 494 729	12 776 919	19 650 559
Dirección General de Asuntos Jurídicos	25 835 166	34 797 071	45 348 474	47 793 727	38 936 743	38 135 541	32 397 681	50 280 889
Unidad de Asuntos Jurídicos				494 124				
Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos				5 564 026	14 729 163	15 860 602	12 199 240	24 364 158
Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez								
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación						59 291 487	123 183 538	104 100 304
Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional				2 913 361	12 301 634	1 4069 747	14 884 122	28 827 674
Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios	18 191 508	23 147 997	20 713 567	14 223 762				
Subsecretaría de Asuntos Religiosos	10 343 713	15 168 981	18 642 635	58 365 760				
Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos					20 071 433	23 360 367	19 201 330	31 298 112
Dirección General de Asociaciones Religiosas	17 867 302	22 079 099	30 039 755	32 295 826	22 798 962	21 522 466	19 896 990	35 004 087
Dirección Nacional del Registro Nacional de Población e Identificación Personal	201 444 488	279 360 166	216 298 808	251 622 371	121 190 032	69 519 948	100 622 862	113 883 729
Instituto Nacional de Migración	812 922 043	1 201 014 479	1 332 146 182	1 603 259 838	1 246 028 024	1 520 010 594	1 585 677 687	894 620 331
Secretariado General del Consejo Nacional de Población	40 979 166	59 100 430	61 118 362	53 853 671	42 855 822	47 759 602	45 509 969	60 879 334

<i>Unidad responsable</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006**
Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	13 627 079	17 597 503	22 176 261	24 152 896	16 761 280	19 453 816	12 244 896	17 395 121
Subsecretaría de Normatividad de Medios					17 895 777	18 790 819	17 899 871	28 248 215
Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía	116 002 442	128 176 953	145 982 561	121 363 681	77 056 099	109 091 115	88 507 581	117 897 868
Dirección General de Información y Difusión	38 349 727	39 951 371	47 180 147	39 990 892				
Dirección General de Medios Impresos	15 636 248	76 419 261	26 910 656	15 958 836	15 939 812	12 791 368	10 798 219	19 360 448
Dirección General de Normatividad de Comunicación					12 332 783	12 789 443	10 762 538	19 565 722
Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	2 343 949	3 160 561	3 578 624	3 665 440	2 732 908	3 363 185	1 971 001	3 347 183
Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	10 577 0843	109 097 673	104 267 380	60 759 752	44 366 908	45 787 659	68 157 564	56 469 178
Coordinación General de Protección Civil	36 075 402	73 157 426	185 045 681	471 044 128	37 303 876	51 825 010	72 618 377	18 434 690
Dirección General de Protección Civil	95 837 765	111 123 618	31 296 322	94 504 249	42 455 326	26 000 281	23 421 768	42 102 765
Dirección General para el Fondo de Desastres Naturales				813 845	246 624 714	470 353 858	907 244 879	7 612 334
Centro Nacional de Prevención de Desastres	36 420 593	45 997 289	51 490 565	50 473 609	40 014 318	45 611 326	37 767 810	47 352 224
Subsecretaría de Desarrollo Político	21 259 528	83 232 168	39 562 884	27 841 273	33 746 967	10 128 085		
Dirección General de Desarrollo Político	25 351 377	27 820 074	33 118 008	42 045 557	25 033 923	30 195 472		
Dirección General de Enlace Político	18 603 070	25 594 074	25 384 939	26 101 714				
Unidad para el Desarrollo Político							55 775 323	106 594 555
Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico							21 582 133	41 441 009
Archivo General de la Nación	32 641 873	41 142 275	54 306 706	47 094 443	26 963 492	33 134 297	30 803 494	103 321 364
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana	10 336 213	22 422 052	34 024 061	22 569 032	18 544 518	16 929 367	14 461 186	19 425 583
Oficialía Mayor	17 524 063	561 061 956	36 278 605	33 757 568	23 763 762	15 303 946	14 098 154	19 524 996
Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Generales	835 395 906	615 780 165	400 535 612					110 288 354
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales				635 455 454	545 179 304	503 247 054	403 166 484	
Dirección General de Recursos Humanos					841 348 435	100 653 679	79 548 999	159 931 833
Dirección General de Personal	956 316 264	84 392 4620	253 484 174	119 752 651				
Coordinación General de Tecnologías de la Información		51 386 752		144 251 408				
Dirección General de Tecnologías de la Información					125 426 508	132 128 373	87 364 899	34 911 664
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto	401 252 491	72 607 310	64 172 135	62 853 118	39 124 219	45 086 235	39 631 179	50 798 101
Dirección General de Comunicación Social Gubernamental	10 858 067	25 124 327	15 684 524	15 489 187				
Subsecretaría de Comunicación Social	18 762 489	25 684 019	31 846 278	23 511 918				
Dirección General de Comunicación Social					67 179 412	52 192 544	29 429 015	54 655 809
Unidad de Contraloría Interna	27 038 454	40 310 282	43 256 559	39 036 473	29 733 823	31 870 115	30 276 582	39 074 755
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	1 375 261 672	1 469 668 981	1 259 376 095	1 380 848 090	1 256 871 665	73 129 511	1 110 509 977	1 153 113 635
Unidad desconocida					2 693 086			
Unidad desconocida					1 152 689 018			

Notimex, S.A. de C.V.	167 477 566	194 072 894	219 343 631	153 642 464	124 510 624	106 068 457	126 710 064	98 676 272
Instituto Mexicano de la Radio	116 122 983	127 741 964						
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	106 265 840	121 928 802	135 345 241	140 623 899	113 950 102	128 836 904	135 509 186	177 504 057
Comisión Nacional de Derechos Humanos	323 726 172							
Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer	3 376 6753	50 842 874	16 911 241					
Instituto Nacional de las Mujeres			271 416 117	237 152 700				
Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad	27 809 197	49 819 093						
Subsecretaría de Seguridad Pública	16 120 198	20 739 785						
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	1 012 725 247	972 104 329						
Dirección General de Prevención y Readaptación Social	926 318 471	897 988 695						
Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores	147 959 789	165 127 633						
Consejo de Menores	43 621 944	57 521 165						
Policía Federal de Caminos	81 185 4748	1 180 395 540						
Policía Federal Preventiva	1 163 556 857	2 745 958 808						
Unidad de Coordinación Interinstitucional de Policías Federales-Grupo Antiterrorista	106 572 477							
Patronato para la Reincorporación Social para el Empleo en el Distrito Federal	8 825 962	11 614 547						
Pensionados de Talleres Gráficos de la Nación	1 421 595	1 293 181	1 029 624	902 008	869 377			
Secretaría Técnica de la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte				15 203 938	25 946 971	5 156 116		

* Se utilizó el Índice de Precios Implícito de Producto. Para 2006 se aplicó la inflación anual esperada a septiembre (4.09).

** Presupuesto aprobado.

Fuente: Elaborado con datos de Laura Sour, *Sistema de Información Pública Presupuestaria de México (SIIP)*, CIDE-Fundación Ford, México, 2006.

Dos de las unidades adscritas a la Subsecretaría de Gobierno aumentaron su gasto de manera notable durante el período analizado, en particular durante los años en que se celebraron elecciones: la Unidad de Enlace Federal –encargada del seguimiento de los procesos electorales celebrados en el país–, cuyo presupuesto devengado se elevó cerca de tres veces en 2003 y 50% en 2006; y la Unidad para la Atención de Organizaciones Sociales –con facultades para atender conflictos y fomentar la comunicación entre el Ejecutivo federal y la sociedad civil–, que en 2006 recibió poco más del doble del presupuesto devengado en 2005.

La Subsecretaría de Enlace Legislativo también experimentó un aumento en su nivel de gasto, en particular durante 2003 –equivalente a 260%–, y en el presupuesto asignado para 2006. Destaca el incremento del gasto de la Unidad de Enlace Legislativo entre 2002 y 2003, y en el presupuesto aprobado para 2006. Ello puede explicarse por el inicio de la LIX Legislatura, ya que de acuerdo con el Sexto Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, dicha unidad tiene por objetivo

integrar una posición unificada de la Administración Pública Federal ante el H. Congreso de la Unión respecto a los temas legislativos... consiguiendo la aprobación oportuna de las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo Federal.¹⁰

En términos comparativos, la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos es la que ha visto el menor porcentaje de incremento en su nivel de gasto durante los últimos cinco años. El mayor aumento tuvo lugar en 2003 y 2004, pero para 2005 el presupuesto devengado por dicha subsecretaría disminuyó 41%. En 2006, el presupuesto aprobado para la misma, en términos reales, es inferior al ejercido en 2004.

Cabe resaltar que entre 2004 y 2005 todas las unidades adscritas a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, con excepción de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, sufrieron recortes en su gasto. Sin embargo, el presupuesto aprobado para 2006 elevó

el tope de gasto de todas las unidades y entidades coordinadas por esta subsecretaría, en particular los de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y la dirección anteriormente citada. La salvedad fue el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, cuyo presupuesto aprobado sufrió un recorte de 19 millones de pesos respecto al gasto devengado en 2005.

La Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, que en 2003 absorbió a las subsecretarías de Población y de Servicios Migratorios y de Asuntos Religiosos, también experimentó recortes en su nivel de gasto en 2005. Sobresale la reducción para la Dirección Nacional del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, que en 2003 sufragó 50% menos que en 2002, y en 2004 47% menos que en 2003. Aunque desde 2004 esta dirección ha recibido incrementos a su tope de gasto, en términos reales el presupuesto aprobado para 2006 alcanza un monto inferior al de 1999.

El Instituto Nacional de Migración se encarga, entre otras funciones, de registrar el ingreso de extranjeros al país, autorizar los permisos de trabajo temporal de mexicanos en Canadá, facilitar la entrada a territorio nacional de mexicanos que laboran y residen en otros países y ofrecer asistencia social y protección a los migrantes mexicanos. Entre 1999 y 2005, en un contexto de intensos flujos migratorios, el gasto ejercido por el Instituto Nacional de Migración experimentó una tendencia ascendente, pero cabe resaltar que el presupuesto aprobado para 2006 significó un recorte cercano al 45% respecto al gasto del año anterior.

Por su parte, en 2002 la Dirección General de Asociaciones Religiosas, encargada de las relaciones entre el Estado y las iglesias, así como de solucionar conflictos religiosos en el país, sufrió recortes en su nivel de gasto en 2003, 2004 y 2005, pero el presupuesto aprobado para 2006 alcanzó el nivel más alto durante el periodo analizado.

Aunque la Subsecretaría de Normatividad de Medios es la que menor gasto ha ejercido dentro de Segob, la tendencia ha sido ascendente. Sin embargo, las unidades y direcciones adscritas a

¹⁰ *Op. cit.*, p. 84.

dicha subsecretaría han experimentado recortes en su gasto en distintos momentos a lo largo de los últimos años. Por ejemplo, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía registró decrementos en su gasto en 2002, 2003 y 2005; la Dirección General de Medios Impresos en 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005; y el Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales en 2001, 2002 y 2003. Una de las entidades más afectadas por el recorte es la Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, encargada de incentivar que las publicaciones respeten el marco legal vigente y se respete el derecho a la libre expresión. Su gasto, en pesos de 2006, disminuyó de 3 millones 363 mil pesos en 2003 a 1 millón 971 mil en 2004.

La Ley General de Protección Civil, en su artículo 12, establece que la Secretaría de Gobernación ejercerá la Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil, con el fin de proteger a la población, sus bienes y el entorno frente a desastres naturales y humanos.¹¹ Para este fin cuenta con el apoyo de la Dirección General de Protección Civil, la Dirección General para el Fondo de Desastres Naturales y el Centro Nacional para la Prevención de Desastres.

De acuerdo con los datos del Cuadro 4, la Coordinación General de Protección Civil registró incrementos significativos en su gasto al inicio de la administración del presidente Fox; en términos reales en 2000 éste alcanzó el doble del devengado en 1999 y para 2002 había crecido cerca de 13 veces. Sin embargo, a partir de 2003 el gasto se redujo de manera significativa y en 2006 el presupuesto aprobado para esta coordinación equivale, en términos reales, a la mitad del ejercido en 1999.

La Dirección General para el Fondo de Desastres Naturales elevó su nivel de gasto en 2003, 2004 y 2005. En 2003 el incremento fue cercano a 300%, y en 2004 y 2005 el gasto fue alrededor de dos veces el gasto de los años anteriores. Finalmente, el Centro Nacional de Prevención de

Desastres sufrió recortes en 2003 y 2005, aunque el presupuesto aprobado para 2006 significó un incremento de 10 millones de pesos de 2006.

La Unidad para el Desarrollo Político se encarga de “impulsar el proceso de reforma del Estado mediante la generación de propuestas y consensos, acorde con la necesidad de ajustar la normatividad vigente a la nueva realidad política del país y consolidar la democracia mexicana”.¹² De acuerdo con el Sexto Informe de la Secretaría de Gobernación, la Unidad participó activamente en el seguimiento de las actividades del Instituto Federal Electoral y la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero, y ha impulsado mesas de discusión sobre la legislación electoral, así como estudios y programas para el fomento de la cultura democrática. En 2005, con el fin de llevar a cabo las actividades citadas, la Unidad devengó 53 millones 883 mil pesos, y en 2006 su gasto aprobado alcanza 106 millones 594 mil pesos.

Respecto de los organismos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación, hay que destacar que el nivel de gasto del Archivo General de la Nación se elevó entre 1999 y 2001; en 2002 registró un descenso cercano a la tercera parte de su gasto respecto del año anterior y en 2005 devengó menos recursos que en 1999. Sin embargo, el presupuesto aprobado para el Archivo se elevó sensiblemente en 2006. Un caso similar es el del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (antes Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana). Aunque en 2000 el gasto del Instituto se elevó cerca de 150%, a partir 2002 disminuyó de manera permanente y para 2005 los recursos devengados eran inferiores a los de 2000. El presupuesto aprobado para 2006, no obstante, significó un incremento de 300% respecto del gasto devengado en 2005.

Por su parte, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) ha sufrido recortes periódicos en su nivel de gasto durante el periodo 1999-2005, y su presupuesto aprobado para 2006 es inferior en 222 millones de pesos de 2006 res-

¹¹ Ley General de Protección Civil, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984. Última reforma publicada el 19 de septiembre de 2006. En: www.diputados.gob.mx/

¹² Secretaría de Gobernación, *Sexto Informe de labores*, *op. cit.*, p. 199.

pecto al ejercido en 1999. Ello indica que los ataques terroristas de septiembre de 2001 en Estados Unidos, y las nuevas condiciones de seguridad en el entorno internacional, no han impactado de manera significativa en el gasto del Centro, pues –como indica el Cuadro 4– el Cisen sufrió recortes en su nivel de gasto en 2001, 2003, 2004 y 2005. A pesar de ello, en la actualidad este organismo gasta alrededor de la quinta parte del presupuesto asignado a la Secretaría de Gobernación.

De acuerdo con el Sexto Informe de Labores de Segob, desde su creación el Cisen ha contribuido a anticipar los riesgos potenciales para la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el estado de derecho. En el ámbito nacional, entre sus principales labores cita el análisis y seguimiento del narcotráfico, el tráfico de personas, la inseguridad pública y las actividades de los grupos subversivos; en el ámbito internacional la identificación y análisis de organizaciones delictivas, así como de las pandillas internacionales y el tráfico internacional de personas que pudieran afectar los intereses del país. El Sexto Informe de Labores del presidente Fox indica que el Cisen cumplió al 100% su tarea de anticipar los riesgos a la seguridad nacional y en 96% la de identificar los relativos a la gobernabilidad democrática y el estado de derecho.¹³

Comentarios finales

La revisión y descripción del presupuesto devengado por la Secretaría de Gobernación indica que durante los últimos 25 años el conjunto de funciones de política interior ha recibido un presupuesto limitado si se le compara con las tareas de bienestar y desarrollo social. Así lo confirma el

análisis del gasto neto devengado, del gasto como porcentaje del PIB y del comportamiento de las tasas de crecimiento y decrecimiento de los presupuestos para gobernación, educación, salud, desarrollo social, seguridad social y seguridad pública.

Los datos sobre el gasto por clasificación económica anotan que el porcentaje destinado a gasto corriente ha experimentado una tendencia creciente a lo largo de los últimos nueve años, al elevarse de 70 puntos en 1997 hasta 94 en 2003 y 2005. Aunque queda pendiente el análisis del gasto devengado en 2006, cabe señalar que el presupuesto aprobado para la Secretaría de Gobernación destinó 99% del total a gasto de capital.

Por otra parte, desde 2001 el gasto devengado por la Secretaría de Gobernación ha experimentado una caída constante, y en 2006 el presupuesto aprobado para esta dependencia es el más bajo durante el periodo 1999-2006. Esta disminución ha impactado, en distintos momentos, los niveles de gasto de las entidades encargadas de tareas sustantivas en materia de política interior. Las más beneficiadas por su tendencia de nivel de gasto son la Unidad de Enlace Federal, la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, la Subsecretaría de Enlace Legislativo –incluyendo la Dirección General de Estudios Legislativos y la Unidad de Enlace Legislativo–, la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y –aunque con una caída significativa entre 2003 y 2006– el Instituto Nacional de Migración. Dentro de los rubros más afectados se encuentran la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, la Coordinación General de Protección Civil, la Dirección General de Protección Civil y las Direcciones Generales de Recursos Materiales y Humanos.

¹³ *Ibid.*, pp. 31-33.

La distribución de las participaciones federales a los estados de la república

FANCISCO SALES HEREDIA

Presenta un análisis descriptivo de la distribución de los ingresos tributarios federales a los estados de la República. El análisis se centra en el tipo de recursos transferidos sin condiciones de gasto, denominados Participaciones, y están contenidos en el Ramo 28 del Presupuesto Federal de Egresos. Estos recursos contrastan con los recursos etiquetados para diversos fines sociales del Ramo 33. Los resultados del análisis muestran evidencia, no concluyente, de un efecto redistributivo en este Ramo. La característica de esta redistribución, tendería a dar prioridad a los estados con menores contribuciones tributarias.

En este artículo se analiza la redistribución de los ingresos tributarios federales a los estados de la república. El análisis se centra en el tipo de recursos transferidos sin condiciones de gasto; a estos recursos se les denomina *participaciones*, y están contenidos en el Ramo 28 del Presupuesto Federal de Egresos. Estos recursos contrastan con los recursos etiquetados para diversos fines sociales del Ramo 33.

En los trabajos que revisan el acuerdo fiscal federal, el Ramo 28 es considerado como el más importante por su monto y por la finalidad de resarcir a los estados parte de los impuestos aportados por los habitantes en sus territorios.¹ En este artículo se sugiere que existe un criterio prioritario débil en la redistribución de este tipo de recursos. Es decir, se sugiere que se les da un poco más a los que aportan menos al fondo común y un poco menos a los que aportan más al mismo fondo.

En la primera parte de este artículo se describen y analizan brevemente los acuerdos fiscales entre los estados y la federación. En la segunda parte se aportan datos para ilustrar posibles hipótesis al comportamiento de las participaciones a lo largo del tiempo. En la tercera parte y final, se discuten los hallazgos del análisis descriptivo.

Antecedentes legales y distributivos

Las desigualdades existentes en el país contribuyen a la percepción de que las leyes no están funcionando para llevar a cabo el ideal de una sociedad igualitaria, plasmado en nuestra Constitución. De ahí que sea necesario revisar, tanto la discusión teórica como la realidad distributiva, para identificar cómo podemos hablar de derechos iguales y dar un consecuente trato

¹ Thomas Courchene y Alberto Díaz Cayeros: "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", en Marcelo Giugale (coord.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Banco Mundial, Washington DC, 2000.

igualitario a las personas con historias de vida distintas.

En lo que concierne a este trabajo, el interés primordial reside en el análisis de la asignación y ejecución de las participaciones federales. Como es sabido, el Presupuesto de Egresos de la Federación está dividido para su ejercicio en diferentes ramos: Ramos Autónomos, Ramos Administrativos y Ramos Generales. Dentro de los Ramos Generales, se encuentra el Ramo 28, que establece las Participaciones a Entidades Federativas, así como el Ramo 33, correspondiente a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Entre estos dos ramos, los estados reciben casi 70% de sus ingresos y estos ingresos han ido en aumento a lo largo del tiempo.

La reglamentación de su ejercicio se encuentra contenida en la Ley de Coordinación Fiscal.

El Ramo 28, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, se compone del 20% de la recaudación federal participable, es decir, de los ingresos obtenidos por el cobro de impuestos por parte de la federación en un ejercicio (año fiscal). Estos recursos contemplan como excepciones de participación algunos impuestos, como el impuesto a la exportación de petróleo crudo, entre otros.

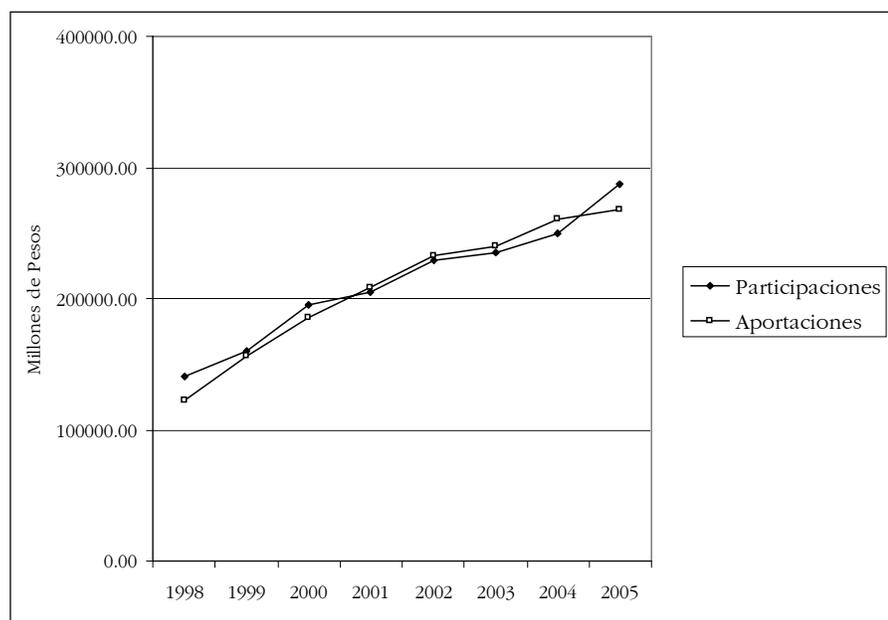
El hecho de que los recursos del Ramo 28 puedan ser ejercidos por los estados de manera autónoma, hace a este Ramo susceptible de un análisis

igualitario, pues es posible preguntarse si las reglas establecen un criterio igualitario real entre los estados.

La distribución entre los estados y municipios está establecido por fórmula en el mismo artículo 2, fracc. I, II y III,² de tal manera que 45.17% se asigna dependiendo del número de habitantes de la entidad; 45.17% es conforme a una fórmula que incluye como criterio el nivel de impuestos recaudados en la entidad, particularmente los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, sobre producción, servicios y automóviles nuevos y el 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. De igual manera, la distribución de recursos a los municipios se realiza por medio de una fórmula, que incluye como criterio los niveles de recaudación locales de predial y derechos de agua. No obstante, la distribución también incluye una consideración especial para aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice la entrada y salida de bienes de importación o exportación, así como para aquellos municipios en los que se realiza la extracción de petróleo. De igual manera, está asignado un 1% de la recaudación federal participable a los municipios que pasan a formar

² Ley de Coordinación Fiscal, disponible en: [formato PDF] <<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/31.pdf>> pp. 1-2.

Gráfica 1
Participaciones y aportaciones a los estados
(Precios constantes de 2006)



Fuente: Presupuesto de la federación, INEGI, octubre de 2006.

el Fondo de Fomento Municipal y que se distribuye por fórmula con criterios similares a los descritos anteriormente entre los municipios. De manera particular, se considerarán los niveles de transferencias de participaciones del año anterior, así como los niveles de recaudación local del predial y de los derechos de agua.

Ambos ramos transfieren recursos a gobiernos subnacionales; sin embargo una diferencia importante reside en la autonomía con que pueden disponer de esos recursos tales gobiernos. Por un lado, los recursos del Ramo 33 (Aportaciones Federales) se encuentran preetiquetados, es decir, el ejercicio de su gasto está dispuesto a nivel federal no estatal, y canalizado a través de fondos específicos. Los recursos del Ramo 28, por el contrario, “tienen la finalidad de resarcir a las haciendas públicas locales y municipales de los ingresos que dejaron de percibir a partir de 1980, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”.³

No es del todo claro que el Ramo 28 cumpla con resarcir los ingresos recaudados. En primera

instancia la regla considera a la población y los recursos obtenidos por ciertos impuestos como criterio distributivo. Al considerar a la población se introduce un aspecto equitativo en la distribución de más de la mitad de los recursos. En este sentido se tendría que encontrar en los datos una tendencia a una distribución casi idéntica per cápita a lo largo del tiempo. El resto de los recursos provendrían de los recursos del año previo, es decir, casi la mitad de los recursos se distribuirían con base en los ingresos captados previamente al acuerdo de coordinación fiscal.

Descripción

En un primer acercamiento, el gasto destinado a los estados de la federación y al Distrito Federal, representa claramente una alta proporción de la riqueza nacional, tanto como proporción del producto interno bruto, como parte de la recaudación federal. Asimismo, es importante señalar que tales recursos son independientes de los presupuestos ejercidos por las secretarías de Estado federales en el territorio nacional.

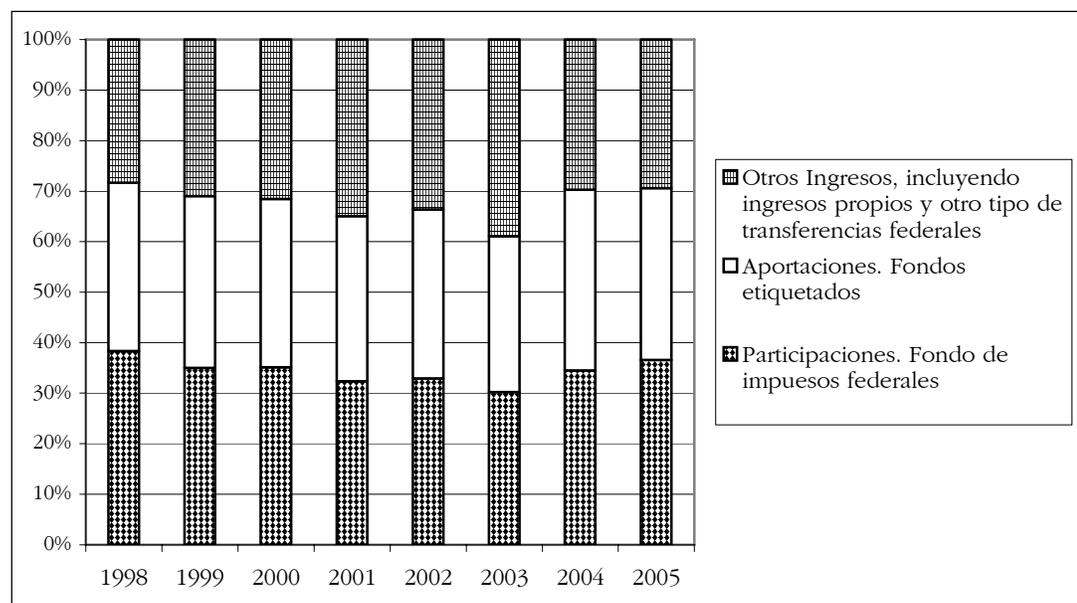
³ SHCP, Estrategia Programática, Ramo 28, 1 de enero de 2003. www.shcp.gob.mx, acceso, 5 de octubre de 2006.

Tabla 1
Transferencias a los gobiernos de los estados

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto federalizado como porcentaje:													
Del producto													
interno bruto	5.6	5.0	5.7	6.4	6.8	7.0	7.3	7.9	8.0	8.1	7.8	8.1	7.7
De la recaudación													
federal participable	45.3	44.1	49.4	52.8	58.8	57.9	57.2	59.9	63.9	60.6	61.2	61.1	59.4
Estructura porcentual													
del gasto federal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Descentralizado													
Participaciones federales	51.6	53.1	49.4	46.6	43.6	43.5	44.2	42.8	42.7	40.5	39.6	41.2	43.0
Federativas y municipios	36.1	37.0	32.5	32.8	47.9	50.7	48.4	48.7	48.1	47.7	45.6	45.6	48.1
Convenios													
de descentralización	12.3	10.0	18.1	20.5	8.6	5.8	5.7	5.8	6.3	6.2	6.6	6.3	5.6
PAFEF	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	2.8	2.9	5.6	8.2	6.9	3.3

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Presidencia de la República, 2006.

Gráfica 2
Porcentaje del ingreso total de los estados por rubros de ingreso (1998-2005)



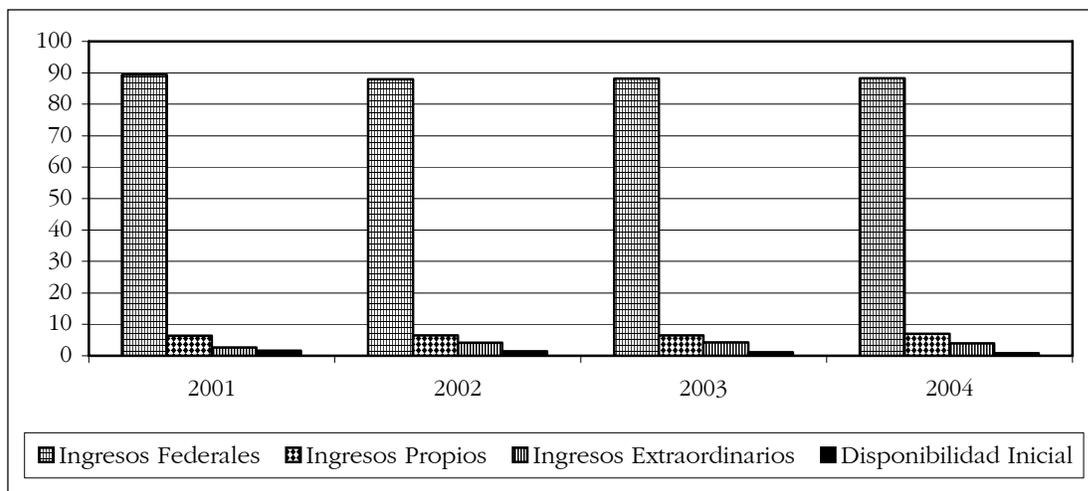
Fuente: Presupuesto de la federación, INEGI, octubre de 2006.

Ante tal magnitud de gasto, es necesario observar qué proporción de los ingresos totales de los estados están conformados por recursos federales.

Como es evidente en la Gráfica 1, los recursos federales aportados a los estados a lo largo del tiempo conforman la mayor parte de su ingreso total. Si se incluyen el resto de las transferencias federales, la proporción de ingresos por transferencias ascendería a casi 90% por ciento.

La explicación posible de tal desproporción en los ingresos totales de los estados es que los impuestos participables federales son los impuestos con mayor recaudación, entre ellos el impuesto sobre la renta y el IVA y que los ingresos propios provienen de impuestos con menor monto. De igual manera se ha reportado que el esfuerzo fiscal de los estados es menor al esperado y se

Gráfica 3
Participación de los Ingresos Brutos de los Estados, según origen



Fuente: Inegi, *Finanzas Públicas estatales y municipales de México, 2001-2004*.

debe posiblemente a los recursos federales que reciben.⁴

Ahora bien, considerando que el pacto fiscal entre los estados de la federación es estrictamente voluntario, sería de esperarse que si existiera una distribución inequitativa de los recursos recaudados, los gobiernos de los estados demandarían salir del pacto fiscal y esto no ha sucedido desde el acuerdo inicial en 1979.⁵ Sin embargo, el crecimiento del PIB local no necesariamente es homogéneo, de ahí que a los estados deba interesarles participar en el pacto.

Como puede verse, la Gráfica 4 sugiere que existe una relación con una tendencia negativa para estos años entre los ingresos tributarios y las participaciones federales; es decir, a mayor recaudación menores participaciones como porcentaje del PIB estatal. Mientras el DF recauda una media de más del 30% de su PIB para estos años, en impuestos federales recibe participaciones de sólo 2% de su PIB, por ejemplo.

La idea clave que sugiere la gráfica es la de una tendencia por parte del Estado federal a redistribuir; en algunos documentos que se refieren al Ramo 28 se hace mención a un criterio diverso al de

la fórmula, es decir, a una tendencia a redistribuir recursos con un criterio diverso al estrictamente equitativo, privilegiando un criterio de prioridad.

[el] Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como los Grupos de Trabajo y Comités de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales [permitirá] fortalecer los mecanismos de coordinación hacendaria; elaborar 800 anteproyectos de convenios, anexos, acuerdos y estudios en materia de coordinación hacendaria. Estas acciones permitirán fortalecer las haciendas locales en beneficio de la población de las entidades federativas, en particular, las más necesitadas.⁶

Puesto que los convenios entre la federación y los estados pueden modificar en algunos casos la proporción de los impuestos que retiene el Estado, se vuelve importante revisar cuáles han sido los cambios a lo largo del tiempo para los estados.

La desviación estándar de los cambios en las participaciones per cápita sugiere que existen variaciones mayores a las que revelaría la diversidad de economías regionales.

Dado que las participaciones federales se refieren estrictamente a una fórmula que propone una retribución a los impuestos recaudados en el

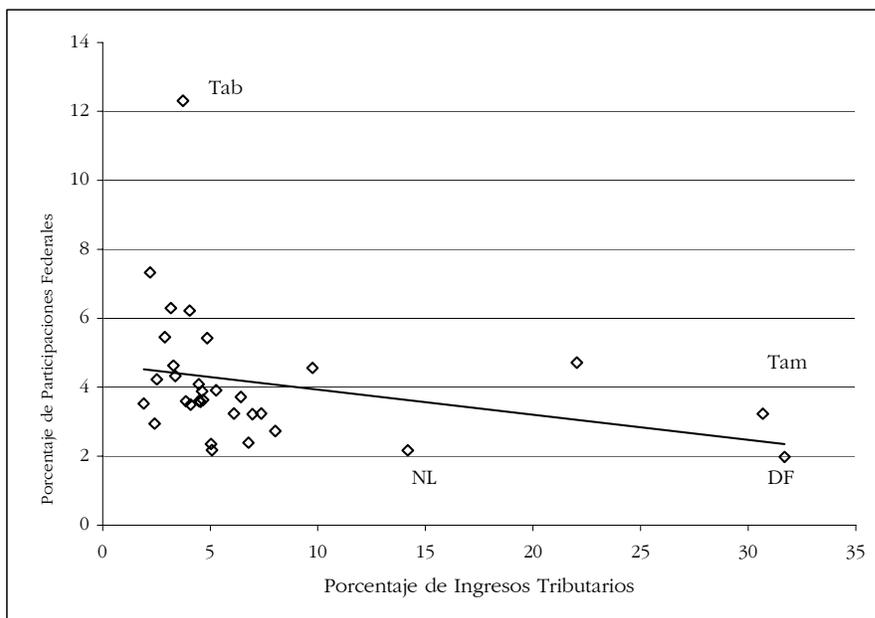
⁴ Giugale (coord.), *Achievements and Challenges...*, *op. cit.*

⁵ Véase SHCP.gob.mx. Información económica. Coordinación con entidades federativas (consulta: 13 de diciembre de 2006).

⁶ SHCP, Estrategia Programática, Ramo 28, 1 de enero de 2003. www.shcp.gob.mx consulta: 5 de octubre de 2006.

Gráfica 4

Relación entre la media de la recaudación tributaria y las participaciones, 1995, 2000, 2004 (como porcentaje del PIB estatal)



Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006.

territorio en 45.17% y 45.17% por población, tendríamos que apreciar una relación directa entre las participaciones per cápita y el producto interno per cápita.

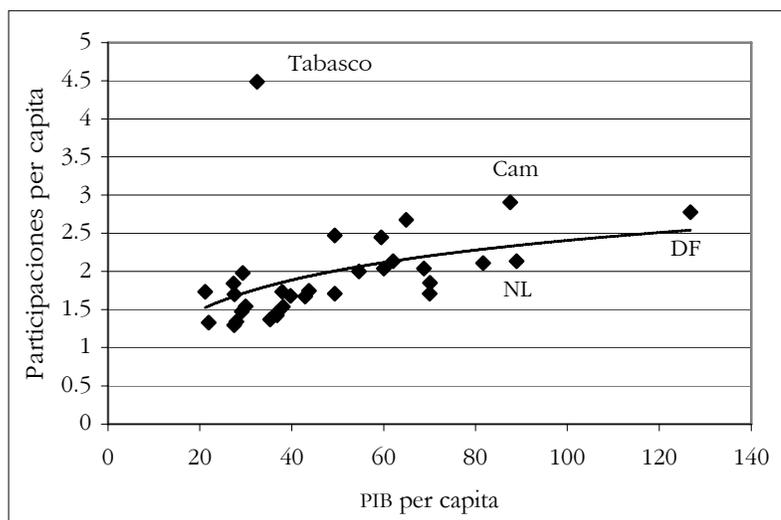
La Gráfica 5 sugiere una relación ligeramente positiva entre el PIB per cápita y las participaciones per cápita, como sería natural esperar. Es decir, a mayor PIB per cápita mayores participaciones per cápita. Sin embargo, la relación no es estricta y debemos indagar acerca de la posibilidad de una tendencia a distribuir prioritariamente. Si existiera una tendencia a distribuir más participaciones a mayores ingresos, un estado con mayor marginación, es decir menos recursos, no tendría proporcionalmente muchas participaciones.

La Gráfica 6 muestra que la relación es menor de lo esperado, es decir, se sugiere que existe un criterio de prioridad débil al no existir una relación estricta entre mayor bienestar y mayores transferencias.

La Gráfica 7 reafirma la sugerencia de que existe una tendencia a distribuir prioritariamente los recursos participables, pues confirma que a mayor marginación menores ingresos tributarios.

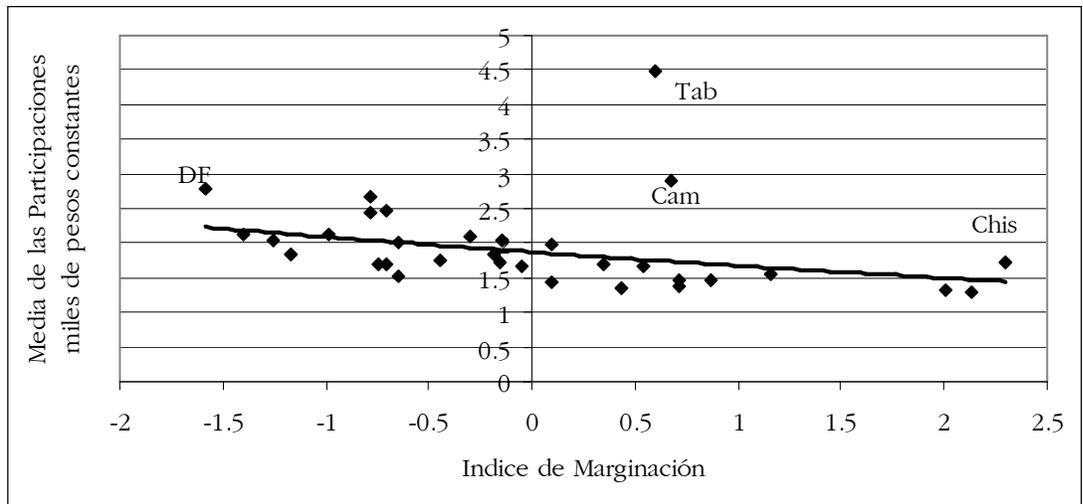
Gráfica 5

Relación entre la media del PIB y las participaciones per cápita, 1995-2004 (miles de pesos de 1996)



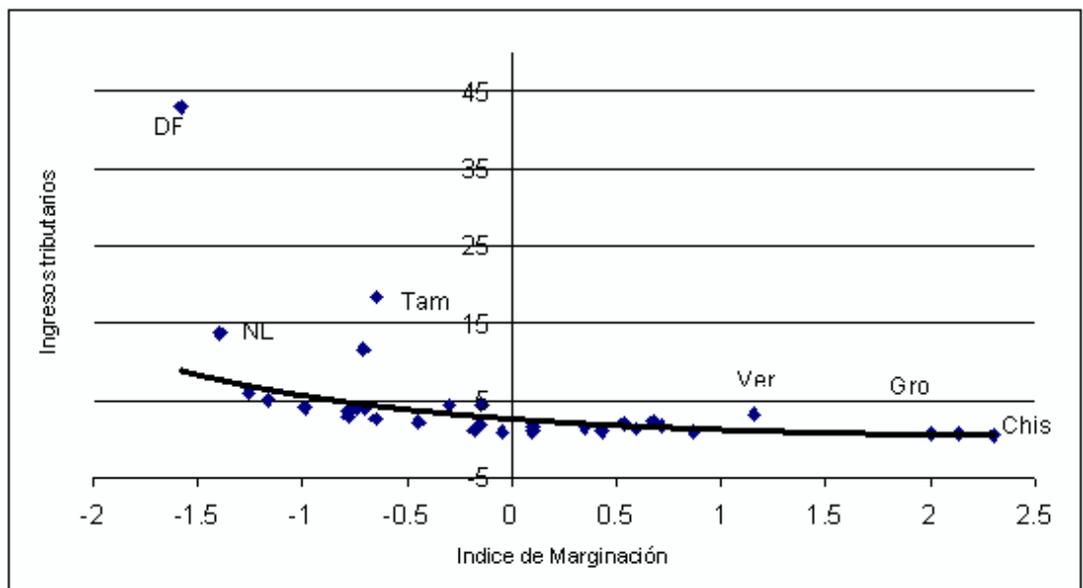
Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006.

Gráfica 6
 Relación entre la media de las participaciones y el promedio del índice de marginación
 (1995-2005)



Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006.

Gráfica 7
 Relación entre el promedio del índice de marginación y la media de ingresos tributarios
 (miles de pesos constantes 2006, per cápita)
 (1995-2004)



Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006.

Tabla 2
Cambio porcentual de los ingresos per capita
(precios constantes de 2006)

	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
Aguascalientes	-4.97	6.29	28.13	13.80	20.10	1.85	10.90	-2.71	13.40	6.85
Baja California	-7.19	5.19	21.86	8.26	17.09	-0.27	11.39	2.83	3.63	12.96
Baja California Sur	-4.07	7.65	24.03	10.76	26.78	-1.28	9.86	-0.11	11.75	5.79
Campeche	-11.09	13.22	21.51	12.35	19.14	2.02	13.09	2.25	-10.26	10.81
Coahuila	-7.05	15.39	31.24	14.11	13.38	7.78	4.85	1.04	3.70	12.06
Colima	-9.33	13.47	22.82	11.86	21.12	1.43	13.01	-16.98	32.87	17.39
Chiapas	2.38	4.77	22.22	12.31	21.74	4.03	14.08	-3.85	7.61	14.16
Chihuahua	-9.27	18.86	26.73	13.59	18.20	15.78	-0.88	2.49	3.82	12.27
Distrito Federal	-10.42	20.65	13.11	12.54	15.88	4.63	10.73	-4.43	6.85	20.53
Durango	-5.00	10.99	26.18	15.07	18.06	9.50	4.48	1.62	-0.15	12.34
Guanajuato	-7.77	11.36	25.18	12.09	23.51	3.20	9.84	2.30	4.06	12.56
Guerrero	-5.25	13.01	24.56	7.63	14.89	4.02	12.20	2.74	4.38	12.81
Hidalgo	-4.43	13.47	24.90	12.03	20.39	3.30	13.00	2.14	3.98	12.55
Jalisco	-10.32	13.39	24.18	14.59	20.34	2.70	10.56	-2.42	13.25	10.30
México	-4.02	11.77	21.45	11.99	24.44	0.28	14.19	5.01	3.44	12.35
Michoacán	-3.47	12.81	25.03	13.85	21.16	3.96	14.45	-3.18	7.83	15.61
Morelos	-2.03	11.70	20.56	11.09	18.27	3.65	12.77	4.20	4.31	13.67
Nayarit	-4.84	8.78	25.94	13.76	20.39	-0.47	15.41	0.58	4.17	14.10
Nuevo León	-14.84	19.06	25.41	12.69	15.50	3.40	11.35	-0.52	5.70	15.43
Oaxaca	-1.80	1.05	21.02	11.19	21.22	2.06	10.85	25.88	-12.13	15.29
Puebla	-3.29	9.45	22.51	12.30	23.59	3.46	10.42	5.77	3.84	11.97
Querétaro	-9.26	8.80	26.42	11.61	23.39	2.58	6.89	12.91	3.02	9.51
Quintana Roo	-3.37	13.60	22.49	10.03	18.28	4.74	4.69	4.76	8.99	13.31
San Luis Potosí	-4.73	12.49	29.22	10.45	20.19	5.17	9.54	2.93	4.42	11.12
Sinaloa	-5.29	8.91	28.34	12.20	20.08	4.56	2.90	14.56	-0.23	11.30
Sonora	2.00	15.70	25.48	3.67	21.82	7.06	6.93	0.92	6.00	13.27
Tabasco	7.94	5.95	34.46	13.60	15.17	2.39	12.50	0.81	13.34	6.14
Tamaulipas	-5.88	29.73	7.97	19.81	18.56	8.74	3.08	2.15	7.64	9.66
Tlaxcala	-6.25	11.56	22.74	11.62	20.19	-1.63	11.74	3.06	2.75	10.41
Veracruz	2.23	5.57	27.79	11.72	19.39	2.63	12.12	3.26	1.99	12.75
Yucatán	-6.16	14.04	26.94	11.36	20.78	1.07	10.00	5.37	3.93	8.65
Zacatecas	4.43	6.38	25.97	15.70	19.31	7.46	6.94	3.19	6.13	13.70
Desviación estándar	4.70	5.43	4.69	2.64	2.89	3.43	3.84	6.65	7.25	3.00

Fuente: INAFED, Sistema de Información de Federalismo Hacendario, octubre 2006

Hallazgos

Una distribución equitativa simplemente otorgaría a lo largo del tiempo un monto similar per cápita de participaciones a los estados. A pesar de que la tendencia a la equidad es perceptible, ésta no es concluyente. De igual manera, una distribución prioritaria hallaría una relación directamente proporcional entre las participaciones y el nivel de marginación del estado; es decir, a mayor marginación, mayores recursos. Los datos no soportan contundentemente esta hipótesis, sin

embargo encontramos cierta tendencia a que los estados que aportan menos, proporcionalmente reciben más.

El análisis descriptivo de las participaciones de recursos federales en los últimos años permite sugerir que debe investigarse la tendencia a una distribución prioritaria débil. Es decir, debe indagarse si en la distribución real de los recursos, los convenios del pacto fiscal parecen dirigirse a beneficiar parcialmente más a los que menos perciben y disminuir los ingresos de los que más impuestos recaudan.

La asignación de recursos presupuestales para la construcción de infraestructura social municipal

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

El presente documento analiza la distribución del Ramo 33, particularmente de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se destinan a un grupo de 60 municipios. El objetivo del trabajo es evaluar si se cumple una función compensatoria en su asignación, tal y como lo consigna la Ley Coordinación Fiscal.

Introducción

En México, la inclusión del Ramo 33 en el esquema de relaciones intergubernamentales constituyó el puente entre un sistema fiscal basado exclusivamente en participaciones federales (Ramo 28), cuya naturaleza es, en principio resarcitoria, a un sistema fiscal donde la generación de riqueza de las entidades federativas no es el principal criterio de asignación de recursos, sino también su grado de desarrollo económico y social; es decir, un esquema de repartición de naturaleza compensatoria.

A través del Ramo 33, la Federación transfiere recursos a los gobiernos locales, que se destinan de manera fundamental a la creación de infraestructura social básica y a la atención de rezagos en materia de educación, salud y vivienda. En el Ramo 33 se integran rubros de gasto social descentralizados o en proceso de descentralización, que antes estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.

Este ramo se compone de siete fondos, sin embargo, sólo dos se destinan en forma directa a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun). Los recursos de dichos fondos se transfieren inicialmente a las entidades federativas, las cuales hacen lo propio con sus respectivos municipios. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) señala que estos recursos deben transferirse de manera compensatoria, es decir, los gobiernos locales que tienen más rezagos económicos y sociales son los que más ingresos deben recibir.

En este contexto y dada la importancia que reviste la distribución de estos fondos para el combate a la pobreza, en el presente documento se realizó un análisis de la distribución de los recursos del FAIS en el ámbito municipal. El principal objetivo fue verificar si la asignación de dichos recursos se da prioritariamente a los municipios con los mayores rezagos econó-

micos y sociales. Para ello, se tomaron como referencia los Índices de Marginación Municipal publicados por el Consejo Nacional de Población (Conapo) en los años 2000 y 2005. El análisis se llevó a cabo en un conjunto de 60 municipios pertenecientes a los estados de Veracruz, Hidalgo, Nayarit, Zacatecas, Guanajuato, Quintana Roo y Morelos, entidades que mejoraron sus índices de marginación a nivel estatal en el periodo 2000-2005.

Dentro de los hallazgos del estudio se observó que en los municipios de menor marginación de la muestra analizada no se cumplen los criterios de distribución compensatorios señalados en la LCF, al ser de los municipios que reciben menor porcentaje FAIS en su entidad. Por otra parte, en las capitales de los estados o en otras ciudades importantes, si bien su grado de marginación es muy bajo, se observa que en estos casos la distribución de los recursos del FAIS tuvo que ver más con el porcentaje de la población de estos municipios respecto del total estatal y no con su nivel de marginación.

Planteamiento del problema

El sector público en México está organizado en varios órdenes de gobierno y cada uno de ellos ejerce algunas funciones comunes a todos y otras

exclusivamente de su ámbito territorial. Así, el nivel central o federal se encarga de la provisión de bienes públicos con alcance nacional, mientras que los gobiernos estatales y municipales proveen bienes públicos para subconjuntos de la población localizados en sus jurisdicciones.

Sin embargo, un rasgo común que distingue a muchos países ha sido su proclividad para establecer cambios en las responsabilidades del gasto para cada uno de sus órdenes de gobierno.¹ Estos procesos de descentralización han motivado el traspaso de muchas actividades públicas hacia los niveles inferiores de gobierno o la profunda reasignación de funciones de gasto del nivel central hacia los gobiernos locales.

El gobierno federal mexicano no ha sido ajeno a estos procesos de descentralización. Desde la década de 1980, a través de diversas modificaciones a la LCF, se ha llevado a cabo una transferencia de recursos a las autoridades locales para su ejercicio en áreas específicas que previamente ejercía la federación de manera directa en los estados.

El caso más notable es el de la educación básica por la magnitud de los recursos humanos y materiales involucrados y por el impacto en las

¹ Dennis Rondinelli, "What Is Decentralization?", en *Banco Mundial, Decentralization Briefing Notes*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2002.

finanzas estatales.² Sin embargo, también se han llevado a cabo reformas importantes para otros servicios públicos, como los de salud y los de desarrollo social. Estas modificaciones dieron origen a un nuevo ramo presupuestal (Ramo 33) que incluye diversos fondos de transferencias intergubernamentales, dentro de los cuales destaca el FAIS que incluye la parte del gasto público destinada a la construcción de infraestructura para la población en condiciones de marginación.

Para algunos autores, la nueva definición y coordinación de las funciones de gasto entre los distintos niveles gubernamentales ha sido de crucial importancia para una eficiente y equitativa provisión de bienes y servicios públicos. Como resultado de la creación del FAIS, los gobiernos locales reciben actualmente más recursos financieros que en el pasado para llevar a cabo proyectos de superación de la pobreza.³

No obstante, este aumento en la asignación de transferencias hacia estados y municipios ha generado dudas sobre los impactos que ha tenido el FAIS en la reducción de los niveles de marginación. Algunos autores señalan que los recursos de estos fondos descentralizados se han aplicado sin establecer una prioridad de focalización regional hacia los gobiernos locales más pobres.⁴

Cabe señalar que en el FAIS se utilizan una o dos fórmulas ponderadas por nivel de pobreza para distribuir los recursos de inversión hacia estados y municipios. Los recursos financieros inicialmente se cargan en las tesorerías de los estados, sujetándolos a condiciones estrictas para

² Carlos Ornelas, "Las bases del federalismo y la descentralización en educación", *Revista de Investigación Educativa*, vol. 5, núm. 1, México, 2003.

³ Entre los trabajos que abordan dichos temas se encuentran: Ignacia Fernández, *Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza*, Documento presentado en el Décimo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005; Enrique Cabrero, "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en Ricard Gomá y Jordana Jacint (coords.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2004, y Lee Glaessner et al., *Alivio de la pobreza y fondos de inversión social: la experiencia latinoamericana*, Banco Mundial, Washington D.C., 1995.

⁴ Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda, *Descentralización a escala municipal en México: la inver-*

transferirlos a la mayoría de los municipios bajo el título de Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). El resto permanece a nivel estatal bajo el título de Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

En virtud de lo anterior, el objetivo de este artículo es analizar los principales aspectos relativos a las transferencias del gobierno federal (en particular del Ramo 33) hacia los municipios. Para el efecto se realizarán algunos cálculos con el fin de establecer la forma en que se distribuyen los recursos federales en un conjunto de municipios, especialmente en lo que concierne al FISM. Otro tema que se aborda en este documento es la vinculación entre el sistema de transferencias intergubernamentales y el papel del FISM como un mecanismo para superar la marginación.

Origen del Ramo 33

Durante la administración federal 1982-1988 se presentaron diversas propuestas de descentralización, que representaron un gran avance en el fortalecimiento del federalismo al permitir que los gobiernos locales quedaran como responsables de la operación de diversos servicios públicos. Algunas de estas medidas fueron las modificaciones al Artículo 115 constitucional, que otorgaron al nivel municipal la autonomía plena en el manejo de sus recursos; la creación del Sistema Nacional de Planeación; y el diseño de una política regional basada en la descentralización del Ramo 26.

En la década de 1990, con la aprobación de la nueva LCF, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza. El gobierno federal determinó transferir a estados y municipios el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26 "Solidaridad y Desarrollo

sión en infraestructura social, Documento de trabajo núm. 594, CEPAL, Chile, 2004. Asimismo, según un estudio que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hizo en México sobre los gastos de la federación, algunas asignaciones del gasto federal descentralizado, en particular en el Ramo 33, no corresponden a las diferencias en los niveles de desarrollo humano entre las entidades. "PNUD: la asignación del gasto no considera los diferentes desarrollos de los estados", *La Jornada*, Sección Economía, 10 de febrero de 2004.

Regional”, porcentaje que se incrementó a 50% en 1994 y a 65% entre 1996 y 1997.⁵

En 1997 la derrama de recursos federales en las entidades federativas se realizaba mediante dos vías: las participaciones federales y los convenios de descentralización. Sin embargo, por medio de una reforma a la LCF, en 1998 se creó el Ramo 33, “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, como una tercera vertiente del federalismo. La importancia de esta modificación en el sistema de relaciones intergubernamentales radicó en que, a partir de esta fecha, los fondos descentralizados se otorgaron a estados y municipios por ley y no por convenio, como sucedía hasta 1997.

El Ramo 33 se integró con los programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los ramos 12, 25 y 26 y constaba de cinco fondos: 1. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), 2. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), 3. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), 4. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (Fortamun) y 5. El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Con el tiempo se añadieron dos más: 6. El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA), y 7. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

El Ramo 33 forma parte de un conjunto mayor de recursos que se destinan a estados y municipios y que se conoce como gasto federal descentralizado (GFD).⁶ El GFD se ha fortalecido progresivamente con presupuestos crecientes y ajustes operativos diversos. En el Cuadro 1 se presenta la evolución del GFD y se describe su comportamiento, desde la creación del Ramo 33 en 1998 y hasta el 2006.

⁵ Marcela Astudillo Moya, *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo xx*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, pp. 38-43.

⁶ El gasto federal descentralizado comprende los ramos 25: Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; 28: Participaciones Federales; 33: Aportaciones Federales; Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), Alianza para el Campo y los Convenios de Descentralización.

Como se observa en el Cuadro 1, la descentralización del gasto público ha avanzado en México. Cada año los estados y municipios captan más recursos federales. Particularmente, la suma de participaciones y aportaciones federales ha sido equivalente a más o menos 90% del gasto federal descentralizado en el periodo analizado.

Sin embargo, la diferencia más importante entre los ramos 28 (participaciones) y 33 (aportaciones) es la siguiente: las participaciones que reciben los estados y municipios son ejercidos de manera libre (discrecionalmente) por los gobiernos estatales y municipales. Por el contrario, las aportaciones federales no se ejercen libremente, estos recursos están condicionados desde la federación y en su mayoría deben atender problemas relacionados con educación, salud e infraestructura social básica en los estados y municipios.

En otras palabras, los recursos del Ramo 33 son etiquetados y se destinan a fines específicos determinados por la LCF. Asimismo, estos recursos se distribuyen bajo criterios compensatorios, es decir, se otorgan más recursos a las entidades y municipios más rezagados y no con base en la riqueza que aportan a la nación. Justo en este último rubro del Ramo 33 es donde se concentrará el análisis de este artículo. A continuación se presentan diversos cuadros con datos anuales de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33).

En relación con la evolución del Ramo 33 y considerando sólo el Cuadro 2, se puede argumentar (en precios corrientes) que año con año los estados y municipios han recibido mayores recursos. Sin embargo, atendiendo al Cuadro 3, se observa que el Ramo 33 (en el agregado) ha experimentado variaciones de sus recursos en términos reales. En los tres primeros años creció de manera considerable; de 2001 a 2004 se mantuvo más o menos constante; de 2004 a 2005 creció nuevamente y en 2006 experimentó una caída real de 2.5% respecto al año anterior.

La Gráfica 1 muestra un panorama más claro de las diferentes perspectivas acerca de la evolución del Ramo 33, es decir, desde su perspectiva nominal se observa un crecimiento constante, sin embargo, atendiendo a las variaciones reales, es posible identificar que el Ramo 33 no sólo ha

Cuadro 1
Gasto federal descentralizado a las entidades federativas y los municipios como proporción del producto interno bruto y de la recaudación federal participable (porcentajes)

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006¹</i>
<i>Gasto federalizado como porcentaje:</i>									
Del producto interno bruto	6.8	7.0	7.3	7.9	8.0	8.1	7.9	8.1	7.7
De la recaudación federal participable	58.8	57.9	57.2	59.9	63.9	60.6	61.2	61.1	59.4
<i>Estructura porcentual del gasto federal descentralizado</i>									
Participaciones federales (Ramo 28)	43.6	43.5	44.2	42.8	42.7	40.5	39.6	41.2	43.0
Previsiones y aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33)	47.9	50.7	48.4	48.7	48.1	47.7	45.6	45.6	48.1
Convenios de descentralización	8.6	5.8	5.7	5.8	6.3	6.2	6.6	6.3	5.6
PAFEF			1.7	2.8	2.9	5.6	8.2	6.9	3.3

¹ Porcentajes con base en la recaudación federal participable autorizada por la Cámara de Diputados.
Fuente: Tomado del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006.

Cuadro 2
Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios (millones de pesos corrientes)

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006 (A)¹</i>
Total	114 700.7	152 062.8	181 609.0	209 417.3	226 146.5	247 728.0	258 830.9	289 756.9	292071.9
FAEB	79 997.9	97 417.2	115 263.7	130 648.4	141 175.9	156 392.5	162 265.2	180 571.1	177643.5
FASSA	13 846.4	18 190.1	22 832.4	25 336.7	27 588.1	32 936.3	34 532.1	38 042.6	3 8980.5
FAIS/FISE	1 261.1	1 688.7	1 937.9	2 310.6	2 640.2	2 706.7	2 849.6	3 228.7	3 452.4
FAIS/FISM	9 142.3	12 244.9	14 051.8	16 753.5	19 143.7	19 626.0	20 662.0	23 410.4	25 032.6
FAM	3 720.9	4 558.0	5 227.4	6 231.1	7 115.1	7 287.7	7 655.4	8 673.7	9 274.7
Fortamun	6 732.1	13 097.6	15 030.3	19 539.1	22 326.7	22 889.2	24 097.6	27 303.0	29 194.9
FASP ²		4 715.0	5 213.9	5 786.4	3 210.0	2 733.0	3 500.0	5 000.0	5 000.0
FAETA ²		151.3	2 051.6	2 811.5	2 946.8	3 156.6	3 269.0	35 27.4	3 493.3

¹ Cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 autorizado por la Cámara de Diputados.

² Fondos creados en 1999.

Puede ser que la suma de los parciales no coincida con el total, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006 e información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios", Cuaderno núm. 9, *Serie de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, 2006.

Cuadro 3
Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios
Evolución del periodo 1998-2006 (variación real en %)

Concepto	1999/ 1998	2000/ 1999	2001/ 2000	2002/ 2001	2003/ 2002	2004/ 2003	2005/ 2004	2006/ 2005
Total	14.3	5.4	8.9	1	1	0.1	5.8	-2.5
FAEB	5.0	4.4	7.1	1	2.1	-0.6	5.2	-4.9
FASSA	13.3	5.8	4.8	1.8	10	0.4	4.1	-0.9
FAIS/FISE	15.5	3.9	12.6	6.8	-5.5	0.9	7.1	3.4
FAIS/FISM	15.5	3.9	12.6	6.8	-5.5	0.9	7.1	3.4
FAM	5.6	3.8	12.6	6.8	-5.6	0.6	7.1	3.4
Fortamun	67.8	3.9	21.5	5.3	-1.8	-0.5	7.1	3.4
FASP ²		-0.7	3.8	-48.9	-18.4	21	35	-3.3
FAETA ²		990.6	28.1	-3.4	2.6	-2.1	2	-4.2

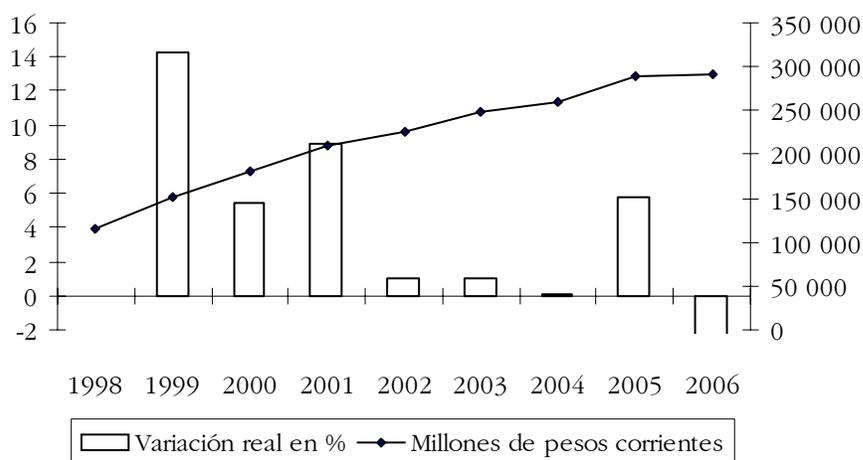
¹ Cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 autorizado por la Cámara de Diputados.

² Fondos creados en 1999.

Puede ser que la suma de los parciales no coincida con el total, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006 e información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios", Cuaderno núm. 9, *Serie de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, 2006.

Gráfica 1
Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios. Evolución
del periodo 1998-2006 (en millones de pesos corrientes y variación real en %)



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006 e información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios", Cuaderno núm. 9, *Serie de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, 2006.

dejado de crecer a un ritmo acelerado, sino que ya presenta tasas negativas de crecimiento.

La estructura porcentual del Ramo 33 es un reflejo de los recursos que transfiere la federación en virtud de la descentralización de los servicios de educación, salud, seguridad pública, entre otros. La Gráfica 2 muestra una distribución porcentual del Ramo 33 en el presupuesto de egresos de la federación para este año.

El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

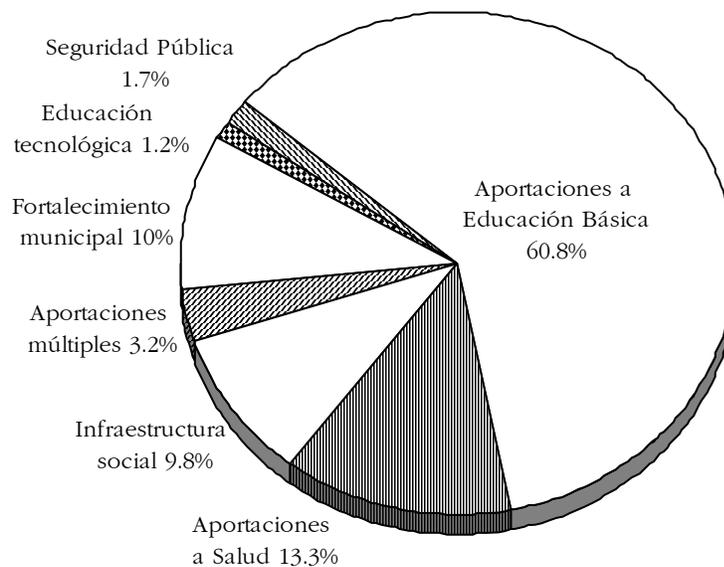
En la LCF, específicamente en los artículos 26 al 46, se definen los criterios para distribuir los siete fondos de aportaciones federales que integran el Ramo 33 y el uso que las autoridades estatales y, en su caso, las municipales, deben darle a estos recursos. Sin embargo, sólo dos de los fondos, el FAIS y el Fortamun, asignan recursos directamente a los municipios del país. Por rebasar los propósitos de este artículo, no se llevará a cabo un análisis de los recursos del Fortamun.

Como se mencionó antes, el FAIS se distribuye en dos fondos: para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y para la Infraestructura Social Municipal (FISM). El FAIS se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Del total de la RFP, 0.303% corresponde al FISE y 2.197% al FISM.

Las aportaciones federales que con cargo al FAIS reciban los estados y los municipios, se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien de manera directa a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, por ejemplo:

- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se destina a los servicios de: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vi-

Gráfica 2
Presupuesto de Egresos de la Federación 2006
Estructura porcentual del Ramo 33



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios", Cuaderno núm. 9, *Serie de Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, 2006.

vienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

- El Fondo de Infraestructura Social Estatal se destina a obras y acciones de alcance o ámbito regional o intermunicipal.
- En el caso de los municipios, éstos podrán disponer de hasta 2% del total de recursos del FISM para la realización de un programa de desarrollo institucional.

El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), distribuye el FAIS entre los estados, considerando criterios de marginación y pobreza. Para establecer la proporción que corresponde a cada estado, se basa en el nivel de pobreza extrema que éste tenga respecto al nivel nacional. El gobierno federal utiliza el siguiente procedimiento para establecer el monto de FAIS asignado a los estados:

1. Primero calcula el índice global de pobreza (IGP). El cálculo comienza con la identificación de las brechas en las siguientes necesidades básicas:
 - a) Ingreso per cápita del hogar;
 - b) Nivel educativo promedio por hogar;
 - c) Disponibilidad de espacio de la vivienda;
 - d) Disponibilidad de drenaje; y
 - e) Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.
2. Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I del artículo 34 de la LCF; una vez sumadas se obtiene el IGP por hogar.
3. El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la Masa Carencial del Hogar.
4. El agregado estatal de masa carencial es la suma de las masas carenciales de todos los hogares en pobreza extrema en ese estado.
5. Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los estados para obtener la masa carencial nacional.

6. Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la masa carencial nacional (MCN), para determinar la participación porcentual que de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE^k}{MCN} \cdot 100$$

En donde:

PE_k = Participación porcentual del estado k;

MCE^k = Masa carencial del estado k; y

MCN = Masa carencial nacional.

Así, la distribución del FAIS hacia los estados se realiza en función de la proporción que corresponde a cada uno de ellos en la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido en la LCF. En el Cuadro 4 se presenta la distribución de FAIS en las entidades federativas en el periodo 2000-2005.

En este cuadro es posible observar que la federación ha asignado, de manera constante, mayores recursos del FAIS a aquellas entidades federativas que se encuentran en las categorías de muy alta o alta marginación, tal es el caso de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Por otra parte, los estados deben distribuir entre sus municipios los recursos del FAIS con los mismos criterios arriba descritos, tratando de enfatizar el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, los gobiernos estatales pueden utilizar las siguientes cuatro variables, sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas, para distribuir a los municipios los recursos del FAIS:

1. Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición;
2. Población municipal de 15 años o más que no sepa leer ni escribir respecto de la población del estado en igual situación;

Cuadro 4
Aportaciones pagadas a entidades federativas
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
(cifras en millones de pesos)

<i>Entidad Federativa</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Aguascalientes	77	81.2	85.6	89	100.8
Baja California	104.1	160.8	164.3	173.1	196.1
Baja California Sur	24.4	33.6	34.6	36.4	41.2
Campeche	212	208.8	216.2	226.7	256.9
Coahuila	184.6	174	182.5	190.1	215.4
Colima	43	52.5	55.2	57.5	65.1
Chiapas	1 794.00	2 506.70	2 534.00	2 685.10	3 042.30
Chihuahua	326.6	452.9	458	485	549.5
Distrito Federal	0	0	0	0	0
Durango	310.9	357.7	363.6	384.2	435.3
Guanajuato	1 012.40	1 100.40	1 125.10	1 185.80	1 343.60
Guerrero	1 623.70	1 720.20	1 736.00	1 840.70	2 085.50
Hidalgo	666.4	702.3	725.2	761.2	862.5
Jalisco	756.2	695.3	716.1	752.1	852.1
México	1 524.90	1 780.10	1 853.60	1 937.50	2 195.20
Michoacán	1 086.00	1 134.60	1 162.60	1 224.10	1 387.00
Morelos	179.1	247.8	259.2	270.4	306.4
Nayarit	154.8	184.6	190.1	199.7	226.2
Nuevo León	299.9	208.8	216.3	226.5	256.6
Oaxaca	1 530.80	2 122.50	2 139.30	2 269.60	2 571.60
Puebla	1 522.80	1 705.60	1 756.10	1 845.50	2 091.00
Querétaro	282.3	293.4	301.2	316.9	359.1
Quintana Roo	133.4	153.7	158.8	166.6	188.8
San Luis Potosí	656.9	761.9	783.2	823.7	933.3
Sinaloa	266.5	352.2	366.7	383.3	434.3
Sonora	183.6	208.6	217.8	227.3	257.6
Tabasco	460.9	582.2	600.5	630.7	714.6
Tamaulipas	353	353.3	367.3	384.2	435.3
Tlaxcala	166.9	178.6	187.8	195.5	221.5
Veracruz	2 237.80	2 394.90	2 471.30	2 594.70	2 939.90
Yucatán	518.3	454.2	475.6	496.1	562
Zacatecas	370.9	420.4	428.8	452.5	512.7
Total	19 064.10	21 783.80	22 332.60	23 511.70	26 639.10

Fuente: Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx/index01.html y del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Inafed, www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_3_Finanzas_Publicas_Locales_y_Federalismo_Hac

3. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y
 4. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.
- De acuerdo con César Bárcenas y Rubén Monroy, con el Ramo 33 y sus fondos, nuestro país dejó atrás un sistema fiscal esencialmente *resarcitorio* para dar paso a un sistema de distribución de recursos con un espíritu *compensatorio*, mismo que posibilita mayores niveles de equidad entre los gobiernos subnacionales que integran la federación.

Sin embargo, diversos autores han cuestionado el espíritu compensatorio del FAIS. Para Rodolfo de la Torre, este criterio de equidad no lo cumple el Ramo 33 y sus fondos. Este autor señala que

[...] algunos gobiernos locales con un alto nivel de marginación reciben asignaciones de gasto menores a las que corresponden a su rezago y otras con bajos niveles de carencias reciben asignaciones superiores a las que corresponderían a su situación.⁷

Por su parte, Fausto Hernández advierte que los criterios de asignación del FAIS no fueron acordados con los gobiernos locales, por lo que éstos no lo consideran como propio y, en consecuencia, es posible que la asignación de los recursos se realice al margen de lo establecido en la LCF.⁸

Para Brenda Jarillo el carácter compensatorio del FAIS es cuestionable. Esta autora señala que existe una correlación alta y positiva del FAIS con el criterio poblacional con el que se asigna. De acuerdo con tal afirmación, esto no es deseable en una transferencia compensatoria, pues el criterio poblacional no promueve la equidad en la asignación de recursos, ya que desincentiva el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales y promueve un sesgo a favor de los más grandes, lo cual puede contribuir a disminuir el impacto en el alivio de las necesidades y disparidades regionales.⁹

En virtud de lo anterior, a continuación se llevará a cabo un análisis de la distribución del FAISM o FISM¹⁰ en un conjunto de 60 municipios. El objetivo es corroborar si la asignación de los recursos

del FISM a nivel municipal se lleva a cabo con criterios compensatorios y que, por tanto, se discrimina positivamente a los gobiernos locales con mayores niveles de marginación y pobreza.

El primer grupo de municipios de la muestra analizada se encuentra ubicado en Veracruz e Hidalgo, estados que de acuerdo con la Sedesol lograron abandonar la clasificación de muy alto grado de marginación que tenían en el año 2000.¹¹

En el Cuadro 5 se puede observar que no son los municipios con más rezagos económicos y sociales los que recibieron más ingresos. Para el caso de Veracruz, los municipios que obtuvieron proporciones mayores de los recursos que se distribuyeron a través del FISM fueron Coatzacoalcos (2.78), Minatitlán (2.23) y Boca del Río (1.26); no obstante, estos tres municipios tienen grados de baja y muy baja marginación.

Así tenemos que si bien el grado de marginación de estos municipios al interior del estado es bajo o muy bajo, se puede observar que en estos casos tiene un papel más preponderante el porcentaje de la población de tales municipios respecto del total de los estados. Coatzacoalcos es el municipio veracruzano que además de recibir en promedio el mayor porcentaje de recursos a través del FISM, tiene la tasa con mayor crecimiento de estos ingresos (37.48) durante el periodo analizado.

Por el contrario, los municipios de Tehuipango, Benito Juárez y Coetzala, a pesar de tener grados de marginación alto o muy alto, recibieron proporciones muy inferiores del FISM respecto al total de recursos que se distribuyeron en Veracruz por este concepto. En el caso de estos tres municipios se puede observar que reciben pocos recursos por contar con un muy bajo porcentaje de población respecto del total de los estados. Además, todos ellos presentan tasas de crecimiento negativas (en términos reales) de los recursos que recibieron a través del FISM.

⁷ Rodolfo De la Torre, *El índice de desarrollo humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México*, Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana, México, 2004, p. 1.

⁸ Fausto Hernández, *El presupuesto público en infraestructura y su regulación*, CIDAC, México, 2006; Fausto Hernández y Héctor Iturrubarría, "Tres trampas del federalismo fiscal mexicano", Serie *El Economista Mexicano*, núm. 6, Colegio Nacional de Economistas, México, 2003.

⁹ Brenda Jarillo Rabling, *Diagnóstico y evaluación del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social*, Tesina para obtener el título de licenciada en economía, CIDE, México, 2005.

¹⁰ Ambos términos se tomarán como sinónimos indistintamente a lo largo de este documento.

¹¹ Versión estenográfica de la comparecencia de la secretaria de Desarrollo Social, Ana Teresa Aranda Orozco, correspondiente al análisis del Sexto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, llevada a cabo el miércoles 4 de octubre de 2006. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/> (Consulta, 26 de octubre de 2006).

Cuadro 5
Indicadores relacionados con la aplicación de recursos del FISM en diversos municipios de Veracruz e Hidalgo

Municipio	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación	Grado de marginación	Crecimiento real del FISM	% FISM/FAIS		% de la población estatal
						en el estado (promedio)	Relación AF ¹ Ingresos totales (promedio)	
<i>Veracruz</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>			<i>2001-2004</i>		<i>2005</i>
Tehuipango	3.04010	Muy alto	2.80540	Muy alto	-1.18	0.50%	77.40	0.29%
Benito Juárez	1.07516	Muy alto	1.16043	Muy alto	-5.15	0.31%	63.26	0.23%
Coetzala	1.04552	Alto	1.03350	Alto	-11.08	0.04%	28.96	0.03%
Huatusco	-0.10752	Alto	- 0.24582	Medio	4.70	0.62%	44.81	0.69%
Tomatlán	-0.11862	Medio	- 0.26853	Medio	-1.07	0.08%	36.10	0.09%
Cosoleacaque	-0.69132	Medio	- 0.77826	Bajo	0.82	1.10%	40.86	1.48%
Minatitlán	-0.75527	Bajo	- 0.84526	Bajo	-3.92	2.23%	45.46	2.14%
La Antigua	-1.20537	Bajo	- 1.16643	Bajo	0.38	0.23%	33.61	0.36%
Coatzacoalcos	-1.40987	Muy bajo	- 1.43154	Muy bajo	37.48	2.78%	23.89	3.94%
Boca del Río	-1.74744	Muy bajo	- 1.72903	Muy bajo	6.75	1.26%	22.46	2.00%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9664								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.5202								
<i>Hidalgo</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>			<i>2001-2004</i>		<i>2005</i>
San Bartolo Tutotepec	1.75991	Muy alto	1.84786	Muy alto	-65.17	1.78%	23.72	0.76%
La Misión	1.09893	Muy alto	0.99765	Alto	-58.48	0.87%	25.13	0.43%
Atlapexco	1.02607	Alto	0.71873	Alto	-17.21	1.05%	37.99	0.80%
Chilcuautla	-0.09520	Alto	- 0.29787	Medio	-45.75	0.75%	28.84	0.65%
Atotonilco el Grande	-0.12417	Medio	- 0.15816	Medio	-20.38	1.47%	43.21	1.02%
Zacualtipán de Ángeles	-0.66812	Medio	- 0.64458	Medio	-38.34	1.08%	36.66	1.11%
Zempoala	-0.73536	Bajo	- 0.77490	Bajo	-29.36	0.98%	33.80	1.17%
Progreso de Obregón	-1.20788	Bajo	- 1.23994	Muy bajo	-7.82	0.47%	29.67	0.84%
Atitalaquia	-1.28343	Muy bajo	- 1.28779	Muy bajo	-10.40	0.67%	23.96	1.06%
Pachuca de Soto	-1.85814	Muy bajo	- 1.78905	Muy bajo	-8.07	7.30%	26.34	11.75%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9809								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.3452								

¹ Se toman como Aportaciones Federales (AF) los recursos que se destinan directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun).

² Donde fue posible se tomaron dos municipios por cada uno de los cinco niveles de marginación de la clasificación que realiza el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Índices de Marginación de Conapo, 2000 y 2005 y con datos del Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad) del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

En Veracruz, los municipios de Huatusco y Cosoleacaque lograron mejorar sus niveles de marginación al pasar de una categoría alta a mediana marginación en el primer caso, y de media a baja marginación para el segundo. Ambos municipios presentan tasas de crecimiento positivas de sus ingresos del FAIS y al parecer su componente poblacional también se encuentra relacionado con el monto de recursos que recibieron por este concepto.

Por último, en esta muestra de municipios de Veracruz es posible observar que a mayor nivel de marginación, se presenta una mayor dependencia de los recursos federales. En el caso de Tehuipango (el más rezagado del Estado), los recursos que recibió a través de las aportaciones federales representaron en promedio 77% de sus ingresos totales, mientras que para Boca del Río (el municipio con menor rezago) estos recursos representaron sólo 22% de sus ingresos totales.

En Hidalgo la situación es muy similar a la de Veracruz, aunque es posible identificar algunas diferencias. La primera de ellas es que todos los municipios de Hidalgo analizados en el Cuadro 5 presentan tasas de crecimiento negativas en los recursos que han recibido por concepto del FISM. Sin embargo, una de las tasas menos negativas se presentó en el municipio de Pachuca, que también fue el que recibió más recursos del FISM como proporción de los recursos estatales (7.3%), monto que se explica en gran medida porque concentra 11.75% de la población estatal.

Por otro lado, el municipio de San Bartolo Tutotepec, el más marginado de esta muestra hidalguense y el segundo con mayores recursos del FAIS para dicha entidad, recibe 1.78% de los recursos estatales debido a que sólo concentra 0.76% de la población del estado. A pesar de que San Bartolo Tutotepec no es el municipio que tiene la menor proporción de recursos del FISM en el estado (el municipio que menos recibió en el periodo 2000-2004 es Progreso de Obregón) sí es el que tiene la tasa de crecimiento más negativa (-65.17).

Otra de las diferencias con Veracruz es que en estos municipios de Hidalgo no es posible observar una correlación directa entre el nivel de marginación y una dependencia de los recursos federales. Todos los municipios, marginados y no marginados, dependen fuertemente de las transferencias federales. El municipio más dependiente es Atotonilco el Grande (ubicado en un nivel de marginación medio), sus ingresos provenientes de las aportaciones federales representaron en promedio 43% de sus ingresos totales. Cabe señalar que en Hidalgo tres municipios lograron mejorar sus niveles de marginación entre los años 2000 y 2005. Dichos municipios son La Misión, Chilcuautla y Progreso de Obregón, este último a pesar haber recibido la menor proporción de recursos del FISM en el estado.

En este mismo periodo Nayarit, Zacatecas y Guanajuato fueron tres entidades federativas que avanzaron de un grado de marginación alto a uno medio. Por esta razón, una segunda muestra de municipios se ha elegido dentro de estas tres entidades para continuar con el análisis de la distribución de los recursos del FISM a nivel local.

En el Cuadro 6 se observa una situación que no se presentó en los municipios de Veracruz e Hidalgo. Dentro de la entidad nayarita se encuentran cuatro municipios que cambiaron sus grados de marginación; no obstante, dos de ellos empeoraron sus condiciones de pobreza. Los municipios de Huajicori y La Yesca retrocedieron en sus niveles de marginación, pasando de un grado alto a un grado muy alto de marginación; en ambos municipios los recursos recibidos a través del FISM son de los que tienen menor proporción en relación con los recursos que se distribuyeron en el estado por este concepto (2.27% y 2.87%, respectivamente).

Los municipios que lograron mejorar en sus grados de marginación son San Pedro Lagunillas y Bahía de Banderas. El primero pasó de un nivel medio a uno de baja marginación y el segundo avanzó hacia los niveles de muy baja marginación. Bahía de Banderas es el tercer municipio que recibió mayores recursos del FISM pero presentó una tasa de crecimiento negativa durante el periodo analizado.

En el estrato en estudio se destaca el caso de Tepic, capital de Nayarit, al cual se destinaron 26.84% de los recursos estatales del FISM con una de las tasas de crecimiento más altas para el estado. Nuevamente se observa un criterio poblacional en la distribución de estos recursos: Tepic es el municipio que tiene 35% de la población estatal.

La segunda localidad en orden de importancia por la cantidad de recursos recibidos fue el municipio Del Nayar (7.11%), el más rezagado de la entidad. Sin embargo, en este municipio es posible advertir que depende fuertemente de las transferencias federales; sus ingresos derivados de las aportaciones federales representaron cerca del 60% de sus ingresos totales.

Zacatecas presenta un panorama similar al de Nayarit, aunque no tiene municipios dentro de la categoría de muy alta marginación. En esta entidad tres municipios modificaron su grado de marginación, dos en sentido positivo (Villa de Cos y Villanueva) y uno en sentido negativo (Mezquitil del Oro); este último empeoró su nivel de marginación, pasando de un nivel medio a uno de alta marginación. Una de las razones que podrían explicar dicho retroceso es que este muni-

Cuadro 6

Indicadores relacionados con la aplicación de recursos del FISM en diversos municipios de Nayarit, Zacatecas y Guanajuato

Municipio	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación	Grado de marginación	Crecimiento real del FISM	% FISM/FAIS		
						en el estado (promedio)	Relación AF ¹ Ingresos totales (promedio)	% de la población estatal
Nayarit								
	2000		2005			2001-2004		2005
Del Nayar	2.47705	Muy alto	3.25025	Muy alto	15.38	7.11%	61.73	3.22%
Huajicori	1.03108	Alto	1.29385	Muy alto	-30.79	2.27%	25.07	1.11%
La Yesca	1.00242	Alto	1.52247	Muy alto	6.93	2.87%	49.47	1.27%
Rosamorada	-0.19455	Medio	- 0.16598	Medio	34.46	5.27%	42.72	3.39%
San Pedro Lagunillas	-0.68701	Medio	- 0.68100	Bajo	20.95	0.80%	16.06	0.75%
Tecuala	-0.78705	Bajo	- 0.71938	Bajo	-7.62	5.34%	39.52	3.92%
Bahía de Banderas	-1.23183	Bajo	- 1.26617	Muy bajo	-8.84	7.07%	13.04	8.82%
Xalisco	-1.29181	Muy bajo	- 1.34240	Muy bajo	27.39	3.21%	24.75	4.52%
Tepic	-1.70893	Muy bajo	- 1.66248	Muy bajo	14.35	26.84%	21.11	35.42%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9820								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.3318								
Zacatecas								
	2000		2005			2001-2004		2005
Jiménez del Teul	0.62622	Alto	0.50659	Alto	25.30	0.67%	47.60	0.35%
Villa de Cos	-0.04254	Alto	- 0.23527	Medio	107.60	1.71%	49.67	2.22%
Mezquital del Oro	-0.12064	Medio	- 0.07235	Alto	47.29	0.35%	26.15	0.18%
Villanueva	-0.68105	Medio	- 0.69815	Bajo	70.31	2.31%	44.06	2.10%
Trancoso	-0.75304	Bajo	- 0.79497	Bajo	25.29	0.94%	40.60	1.12%
Morelos	-1.26418	Bajo	- 1.21181	Bajo	16.43	0.49%	26.30	0.77%
Guadalupe	-1.65620	Muy bajo	- 1.67615	Muy bajo	73.22	5.12%	41.64	9.46%
Zacatecas	-1.88097	Muy bajo	- 1.82016	Muy bajo	3.20	5.48%	20.25	9.65%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9859								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.7574								
Guanajuato								
	2000		2005			2001-2004		2005
Xichú	1.16732	Muy alto	0.99295	Alto	-65.78	1.54%	41.77	0.22%
Atarjea	0.97771	Alto	0.92539	Alto	-62.80	0.69%	24.85	0.10%
Coroneo	-0.01978	Alto	- 0.10705	Medio	-50.04	1.22%	35.52	0.22%
San Luis de la Paz	-0.12967	Medio	- 0.15018	Medio	2.23	2.74%	48.06	0.22%
Apaseo el Grande	-0.59167	Medio	- 0.56253	Medio	-29.71	1.63%	38.46	1.51%
Silao	-0.71648	Bajo	- 0.66012	Bajo	271.66	0.66%	36.98	3.01%
Irapuato	-1.23918	Bajo	- 1.24658	Muy bajo	-27.94	9.62%	34.15	9.46%
Guanajuato	-1.31662	Muy bajo	- 1.26797	Muy bajo	10.68	2.25%	25.44	3.13%
León	-1.58160	Muy bajo	- 1.49811	Muy bajo	-8.80	15.72%	22.38	26.12%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9588								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.6309								

¹ Se toman como Aportaciones Federales (AF) los recursos que se destinan directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun).

² Donde fue posible se tomaron dos municipios por cada uno de los cinco niveles de marginación de la clasificación que realiza el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Índices de Marginación de Conapo, 2000 y 2005 y con datos del Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad) del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

cipio fue el que menos recursos recibió durante el periodo analizado, tan sólo 0.35% de los transferencias del FISM distribuidas en el estado.

Los municipios menos marginados de la entidad, Guadalupe y Zacatecas, son los que recibieron mayor proporción de los recursos programados en el presupuesto estatal, ya que se les asignó en promedio 5.12 y 5.48% de los recursos otorgados a Zacatecas del FISM para ser distribuidos entre sus municipios. Hay que destacar que en ambos municipios el porcentaje de la población estatal es cercano al 10%. Por su parte, Jiménez del Teul, que tiene un porcentaje de la población estatal de 0.35%, recibió sólo 0.67% de los recursos estatales provenientes del FISM.

En Guanajuato tres municipios también lograron modificar sus niveles de marginación, todos ellos en sentido positivo. Xichú pasó de un nivel muy alto a un nivel alto de marginación; Coroneo de un nivel alto a un nivel de mediana marginación; e Irapuato logró avanzar hacia niveles de muy baja marginación. Irapuato fue el segundo municipio en la entidad que recibió mayor proporción de los recursos del FISM (9.62%) y tiene un porcentaje similar de la población del estado (9.46).

León recibió el mayor monto del FISM (15.72%) a pesar de ser el menos marginado de la entidad; sin embargo, durante el periodo analizado presentó una tasa negativa en el crecimiento de estos recursos. Es necesario señalar que tanto en los municipios de Zacatecas como de Guanajuato no es posible advertir una fuerte correlación entre el mayor grado de marginación y una mayor dependencia de los recursos federales.

Un conjunto de municipios de Quintana Roo y Morelos, estados que transitaban de la categoría media marginación a baja marginación, forman parte de la última sección de este documento.

Quintana Roo es una entidad que no tiene municipios dentro de la categoría de muy alta marginación. Por otra parte, en el Cuadro 7 se observa que todos los municipios de Quintana Roo que cuentan con un bajo porcentaje de población respecto al total estatal (José M. Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Solidaridad e Isla Mujeres) reciben pocos recursos del FISM, pero por ser los que tienen mayores niveles de marginación cuen-

tan con las mayores tasas de crecimiento. Por ejemplo, Solidaridad sólo recibió 8.01% de los recursos estatales del FISM, porque cuenta con 11.94% de la población estatal, pero la tasa de crecimiento real de sus recursos provenientes del FISM fue de 21.59%, la mayor de las seis localidades en la muestra de Quintana Roo.

Cabe señalar que en esta entidad dos municipios modificaron sus niveles de marginación, Solidaridad pasó de un nivel bajo a uno de muy baja marginación e Isla Mujeres retrocedió en la escala al pasar de un nivel muy bajo a uno de baja marginación. Isla Mujeres fue el municipio que recibió menores recursos (1.55%) en el estado a través del FISM.

Los municipios de Quintana Roo, que en esta muestra recibieron en promedio más recursos del FISM en el periodo analizado, fueron los de Benito Juárez y Othón P. Blanco, con 43.26 y 26.10% respectivamente. Estos municipios si bien se ubican dentro de las categorías con menor grado de marginación en su estado, en conjunto concentran cerca del 70% de la población estatal y son, a su vez, las localidades que tienen menor crecimiento promedio de los recursos del FISM.

En el Cuadro 7, en el apartado correspondiente a un conjunto de municipios del estado de Morelos, se puede observar que al igual que en el estrato anterior, se cumple también con criterios de distribución del FISM que se vinculan más a cuestiones poblacionales, pues se observa una relación directa entre el monto de recursos que reciben por este concepto y la proporción de la población municipal con respecto a la estatal. Los municipios de Cuautla y Cuernavaca que cuentan respectivamente con 9.94 y 21.64% de la población estatal, recibieron 9.27 y 19.34% de los recursos del FISM que se distribuyeron en el estado.

Por otra parte, Temoac, junto con Totolapan, son los municipios que menos recursos recibieron durante el periodo. Sin embargo Temoac, a pesar de ser el municipio que tiene mayores niveles de marginación, cuenta con la mayor tasa de crecimiento (94.26) de los recursos que recibió a través del FISM. Además, pasó de tener un grado de marginación alto a uno de mediana marginación.

Cuadro 7
Indicadores relacionados con la aplicación de recursos del FISM en diversos municipios de Quintana Roo y Morelos

<i>Municipio</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Crecimiento real del FISM</i>	<i>% FISM/FAIS</i>		
						<i>en el estado (promedio)</i>	<i>Relación AF¹ Ingresos totales (promedio)</i>	<i>% de la población estatal</i>
<i>Quintana Roo</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>			<i>2001-2004</i>		<i>2005</i>
José M. Morelos	0.38112	Alto	0.28145	Alto	2.12	5.43%	25.71	2.88%
Felipe Carrillo Puerto	0.32765	Alto	0.34475	Alto	4.33	10.34%	36.27	5.76%
Solidaridad	-0.95271	Bajo	- 1.29199	Muy bajo	21.59	8.01%	6.38	11.94%
Othón P. Blanco	-0.97626	Bajo	- 0.99590	Bajo	-0.11	26.10%	35.75	19.36%
Isla Mujeres	-1.36948	Muy bajo	- 1.18271	Bajo	6.17	1.55%	6.12	1.17%
Benito Juárez	-1.76209	Muy bajo	- 1.61166	Muy bajo	-7.88	43.26%	14.41	50.47%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9643								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.4857								
<i>Morelos</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>			<i>2001-2004</i>		<i>2005</i>
Temoac	0.18000	Alto	- 0.37759	Medio	94.26	0.77%	28.05	0.77%
Tlalnepantla	0.17802	Alto	0.02206	Alto	-30.78	0.90%	12.41	0.36%
Totolapan	-0.19663	Medio	- 0.31845	Medio	4.54	0.77%	14.29	0.62%
Tlaquiltenango	-0.65478	Medio	- 0.82744	Bajo	3.31	2.23%	24.11	1.84%
Puente de Ixtla	-0.74861	Bajo	- 0.81466	Bajo	-6.65	3.66%	26.50	3.50%
Yautepec	-1.17322	Bajo	- 1.24924	Muy bajo	-1.92	5.64%	27.85	5.24%
Cuautla	-1.35602	Muy bajo	- 1.42241	Muy bajo	5.19	9.27%	25.84	9.94%
Cuernavaca	-1.85043	Muy bajo	- 1.86626	Muy bajo	2.82	19.34%	18.05	21.64%
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Porcentaje de la población estatal = 0.9990								
Coeficiente de correlación: FISM/FAIS en el estado (promedio)/ Índice de marginación 2000 = -0.8928								

¹ Se toman como Aportaciones Federales (AF) los recursos que se destinan directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun).

² Donde fue posible se tomaron dos municipios por cada uno de los cinco niveles de marginación de la clasificación que realiza el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Índices de Marginación de Conapo, 2000 y 2005 y con datos del Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad) del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

Los otros dos municipios que mejoraron sus niveles de marginación fueron Tlaquiltenango y Yautepec. Este último es el tercer municipio del estado con mayores recursos provenientes del FISM y también el tercero en cuanto a su porcentaje de población estatal. En el Cuadro 7 un caso que resulta destacado es el de Tlalnepantla, pues a pesar de ser un municipio que se señala como de marginación alta, su tasa de crecimiento promedio de los recursos del FAISM ha decrecido 30.78% en el periodo analizado y es de los que menos recursos recibieron por este concepto en relación con los demás municipios de la muestra morelense.

Conclusiones

En este documento se realizó un análisis de la evolución a nivel municipal de los recursos de uno de los componentes del Ramo 33: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su vertiente municipal (FAISM). Se tomó una muestra de 60 municipios en siete entidades federativas, encontrándose que existe una disminución en términos reales de estos recursos y que no en todos los gobiernos locales analizados se cumplen los criterios de distribución especificados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

La legislación y literatura revisada señalan que estas aportaciones federales surgieron de la necesidad de hacer un reparto más equitativo de los recursos federales, no sólo atendiendo al origen de los recursos sino tomando en consideración las necesidades de elevar los estándares de vida de la población localizada en los estados y municipios con mayores niveles de marginación.

En virtud de lo anterior, se llevó a cabo una revisión de la distribución de los recursos del FAISM para los municipios considerados en una muestra que se localizan en estados con grados de baja, media y alta marginación. A continuación se resumen los hallazgos más importantes de este análisis:

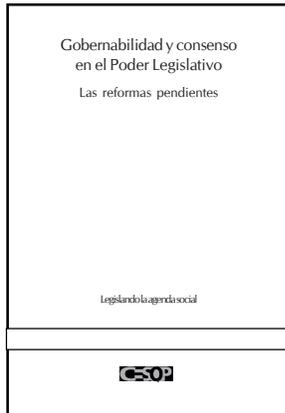
- Los coeficientes de correlación incluidos en los cuadros 5, 6 y 7 establecen cierta evidencia de que los recursos del FAIS se han distribuido bajo criterios relacionados con la proporción poblacional de los municipios en sus estados. Todos los coeficientes que relacionan la población con la distribución del FAIS resultaron positivos y son altamente significativos al presentar valores superiores al 90%.
- Asimismo, salvo en los casos de los municipios de Hidalgo y Nayarit, se muestra una correlación negativa entre el índice de marginación y la distribución del FAIS. Sin embargo, los coeficientes en su mayoría sólo presentan una correlación medianamente significativa.
- De lo anterior se deduce que en los municipios de menor marginación de la muestra analizada no se cumplen los criterios de distribución *compensatorios* señalados en la LCF.
- Por otro lado, en las capitales de los estados o en otras ciudades importantes como Tepic, Pachuca, Coatzacoalcos, Boca del Río, León, Zacatecas, Benito Juárez, Cuautla, Cuernavaca, entre otras, si bien su grado de marginación es muy bajo, se observa que en estos casos la distribución de los recursos del FAIS tuvo que ver más con el porcentaje de la población que tienen estos municipios respecto del total estatal.
- Cabe señalar, sin embargo, que esto no es más que una señal de la necesidad de intensificar la cantidad de estudios sobre la materia con un enfoque comparado. La propuesta metodológica de esta investigación intenta contribuir a identificar los factores que son más importantes para la distribución del FAIS, pero dadas las características de la muestra seleccionada, no es posible generalizar los resultados de este estudio a la asignación del FAIS en el ámbito nacional.
- En algunos casos, como los municipios de Hustusco y Cosoleacaque en Veracruz; Temoac en Morelos; Benito Juárez y Othón P. Blanco en Quintana Roo; e Irapuato en Guanajuato, lograron mejorar sus niveles de marginación. Algunas de las razones que pudieran haber tenido alguna incidencia en esta mejoría podrían relacionarse con las tasas de crecimiento positivas de sus ingresos del FISM durante el periodo 2000-2004.
- En el caso contrario, los municipios de Huajicori y La Yesca en Nayarit; Mezquital del Oro en Zacatecas; e Isla Mujeres en Quintana Roo, retrocedieron en sus condiciones de superación de la pobreza, ya sea porque los recursos recibidos a través del FISM fueron de los que tuvieron menor proporción en relación con los recursos que se distribuyeron en sus entidades o porque tuvieron tasas de crecimiento negativas en la asignación del FISM.
- El caso más extremo en la situación anterior lo representa Tlalnepantla, en Morelos, ya que a pesar de ser un municipio que se señala como de marginación alta, su tasa de crecimiento promedio de los recursos del FISM ha decrecido 30.78% en el periodo 2000-2004 y es de los que menos recursos recibieron por este concepto en relación con los demás municipios de la entidad morelense.
- La entidad federativa que más se apega a los criterios de distribución del FISM establecidos en la LCF es Quintana Roo. Los municipios de José M. Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Solidaridad e Isla Mujeres, aunque reciben menores recursos del FISM en relación con

Benito Juárez y Othón P. Blanco, cuentan con las mayores tasas de crecimiento de estos recursos durante el periodo 2000-2004.

- Por último, en algunos casos como en los municipios de Veracruz, Nayarit y Morelos, es posible observar que a mayor nivel de marginación se presenta una mayor depen-

dencia de los recursos federales. Sin embargo, para los municipios de Hidalgo, Zacatecas, Guanajuato, Quintana Roo y Morelos no es posible advertir una fuerte correlación entre el mayor grado de marginación y una mayor dependencia de los recursos federales.

COLECCIÓN LEGISLANDO LA AGENDA SOCIAL



En *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes*, convergen la experiencia de los diputados y el análisis de académicos especialistas sobre los avances obtenidos en el transcurso de los últimos años en el fortalecimiento de la go-

bernabilidad y el funcionamiento del Congreso; convergen también los señalamientos y las propuestas de legisladores y expertos de lo que aún queda por hacer. Es en la convergencia de la teoría y de la práctica, del estudio y la experiencia, en la que radica el valor esencial de este libro.



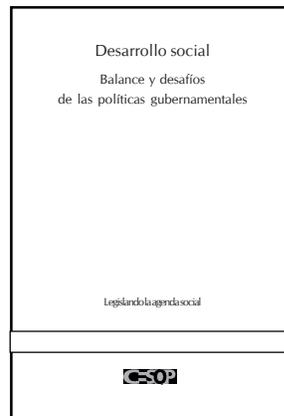
Con el propósito de reunir a miembros de la comunidad científica, funcionarios, representantes de la sociedad civil y legisladores para dialogar sobre los avances y los pendientes del desarrollo científico y tecnológico, se llevó a cabo el foro “La ciencia y la tecnología como

ejes de la competitividad de México”. Muchos fueron los temas y diversos los puntos de vista vertidos en este diálogo, en el que destacó la competitividad como elemento central en las discusiones que se dieron sobre las necesidades de desarrollo de nuestro país, y que se recopilan aquí.



Pensar en los jóvenes: propuestas para hoy, ideas para el futuro, contiene los textos de académicos especializados o interesados en la juventud, de representantes de la sociedad civil que trabajan junto a los jóvenes y para ellos, de funcionarios que diseñan o im-

plementan políticas vinculadas o centradas en la población juvenil y de un diputado integrante de la Comisión de Juventud y Deporte de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Jóvenes o no tanto, todos abordan con conocimiento el tema, al que miran y aportan sin agotarlo, porque asumen la magnitud y complejidad que implica.



Este libro recoge la visión de diversos actores del desarrollo social quienes, desde sus distintos campos de conocimiento, configuran un rico espectro de propuestas que tienen en común la genuina preocupación por aportar elementos para el entendimiento de la pro-

blemática social y por emprender acciones decididas para avanzar en el desarrollo social. En esta confluencia de opiniones pueden identificarse importantes coincidencias que ponen de manifiesto la posibilidad de emprender un proyecto conjunto en pos del desarrollo social, con la decidida participación de toda la sociedad.

Disponibles en las principales bibliotecas del país
y en www.congreso.gob.mx/cesop

La evolución del gasto social 1994-2006: un análisis a partir de la Ley General de Desarrollo Social

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

El objetivo de la presente investigación es mostrar si el gasto social aprobado y ejercido del 2005 y el gasto social aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2006 cumplen con los criterios establecidos en los artículos 18, 20 y 23 de la Ley General de Desarrollo Social. Por otro lado, se revisa el gasto destinado al combate a la pobreza y se relaciona con la evolución de los niveles de pobreza.

Introducción

En los últimos años el gasto social ha crecido de forma importante, de hecho, actualmente representa más del 60% del gasto programable total. Sin embargo, el gasto social en México como porcentaje del producto interno bruto (PIB) sigue siendo uno de los más bajos a nivel mundial, al igual que el gasto per cápita en salud y educación.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada en enero de 2004, establece un conjunto de lineamientos que deben observarse en la determinación de los montos presupuestarios destinados al gasto social, con la finalidad de que éste no sufra disminuciones de un año a otro y, más aún, que aumente en términos reales, evitando así la vulnerabilidad que ha caracterizado al gasto social ante circunstancias económicas adversas, lo que ha afectado la continuidad de los programas sociales.

El objetivo de la presente investigación es, por un lado, mostrar si el gasto social aprobado y ejercido del 2005 y el gasto social aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2006 cumplen con los criterios establecidos en los artículos 18, 20 y 23 de la Ley General de Desarrollo Social. Por otro lado, se revisa el gasto destinado al combate a la pobreza y se relaciona con la evolución de los niveles de pobreza. Por último, se presentan los comentarios finales.

Evolución del gasto social 1994-2006

La clasificación funcional del gasto público inició en 1998, la cual, a partir de entonces, ha tenido modificaciones que dificultan la comparación histórica. En el 2003 se hicieron cambios importantes, por ejemplo, el gasto laboral dejó de formar parte del gasto en funciones de desarrollo social y se incluyó en el gasto en funciones de desarrollo económico. En el 2004 vuelven a

hacerse modificaciones. Por tal razón, en el Anexo del Sexto Informe de Gobierno, principal fuente de información de este documento, no se presenta la serie histórica completa, sino que los datos se dividen en tres periodos: 1998-2002, 2003 y 2004-2006.

El gasto en desarrollo social pasó de 9.5 a 10.4% del PIB del 2000 al 2005. Con los datos esperados del PIB para el 2006 y el presupuesto aprobado, se obtiene que esta proporción descenderá a 9.6% del PIB, ligeramente por encima del nivel de 1994 (9.3%). Mientras que en 1994 el gasto en desarrollo social representaba el 52.7% del gasto programable total, en el 2000 llegó a 60.7%. En el periodo 2000-2005 esta proporción ha tenido altibajos, aunque se espera que para el 2006 alcance el 62.5 por ciento.

Por otro lado, la educación es el sector más importante en el gasto en desarrollo social, el cual representa 37.6% del total en el 2006. Le siguen los rubros de salud y seguridad social.

Con los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se observa que México tiene uno de los niveles más bajos de gasto social en relación con el PIB, a nivel mundial, sólo por arriba de Corea del Sur en los países de la OCDE (6.1) y de Argentina en América Latina (11.0).

Consideraciones respecto al gasto social en México

En el análisis de la Ley General de Desarrollo Social, Rodolfo de la Torre identifica tres elementos clave relacionados con el gasto social: la vulnerabilidad, la inequidad y la insuficiencia.¹ La vulnerabilidad del gasto social ante la disminución de los ingresos públicos es un hecho bien documentado, el cual se refleja en el hecho de que, ante reducciones presupuestales, el gasto social disminuye en mayor medida que el gasto programable total. Esta situación fue particularmente aguda en el periodo 1983-1988; sin embargo, desde 1995 no se observa este patrón y, en varias ocasiones, el gasto social incluso ha crecido más que el gasto total.²

Otro aspecto muy importante es lo que se ha denominado *equidad del gasto social*, que consiste en determinar la distribución del gasto social entre la población ordenada por deciles de ingreso. En México se ha encontrado que los sectores más pobres se benefician menos del gasto social.³

¹ Rodolfo de la Torre, "Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social", Serie *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 16, Sedesol, México, agosto de 2004.

² El año 2003 debe analizarse con cautela debido a los cambios en la clasificación funcional mencionados anteriormente.

³ John Scott, "La otra cara de la reforma fiscal: la

Cuadro 1
Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional^{1/}
(millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²	2003 ³	2004	2005	2006	Crecimiento real 1996-2000 ⁴	Crecimiento real 2000-2006 ⁴
Total	249 480.5	290 423.6	403 449.5	528 123.9	600 583.0	711 228.2	855 286.0	937 213.9	1 078 860.5	1 241 853.3	1 326 952.4	1 406 939	20 92	13.39	
Desarrollo Social	131 591.7	155 249.1	212 111.7	274 756.5	347 511.0	433 375.1	519 239.9	580 502.0	642 629.7	695 595.2	773 600.2	868 713	879 733	39.63	16.79
Desarrollo económico	90 065.8	103 403.4	149 342.6	189 332.4	188 573.7	192 848.8	220 468.8	242 615.9	316 726.7	378 912.9	401 321.8	459 010	392 492	-15.80	22.71
Gobierno	27 823.0	31 771.1	41 995.2	64 035.0	64 498.3	85 004.3	115 577.3	114 096.0	119 504.1	132 265.4	120 849.5	114 670	91 776	56.98	-45.26
% desarrollo social/Total	52.7	53.5	52.6	52.0	57.9	60.9	60.7	61.9	59.6	56.0	58.3	58.8	62.5		
% desarrollo social/mib	9.3	8.5	8.4	8.7	9.0	9.4	9.5	10.0	10.3	10.1	10.0	10.4	9.6		

¹ En 1998 se incorporó por primera vez la clasificación funcional del gasto programable. La información de años anteriores se clasificó aplicando los criterios del planteamiento de ese año. A partir de 2003 se hicieron cambios en la forma de presentar el presupuesto en clasificación funcional, por lo cual los datos no son directamente comparables; sin embargo, se presentan para fines demostrativos.

De 1998 a 2002 la clasificación funcional era: desarrollo social, funciones productivas y funciones de gestión gubernamental.

² Para 2002 se incluyen 48 878 millones de pesos correspondientes a la liquidación de Banrural y a la creación de Financiera Rural.

³ A partir de 2003 para efectos de consolidación se excluyen los subsidios y las transferencias a entidades de control presupuestario directo y las aportaciones al ISSSTE-FOVISSSTE.

⁴ Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto. Para el 2006 se consideró la inflación esperada para finales de año, al mes de septiembre (4.09).

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2004 y 2005 se presenta la cifra de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006 corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación.

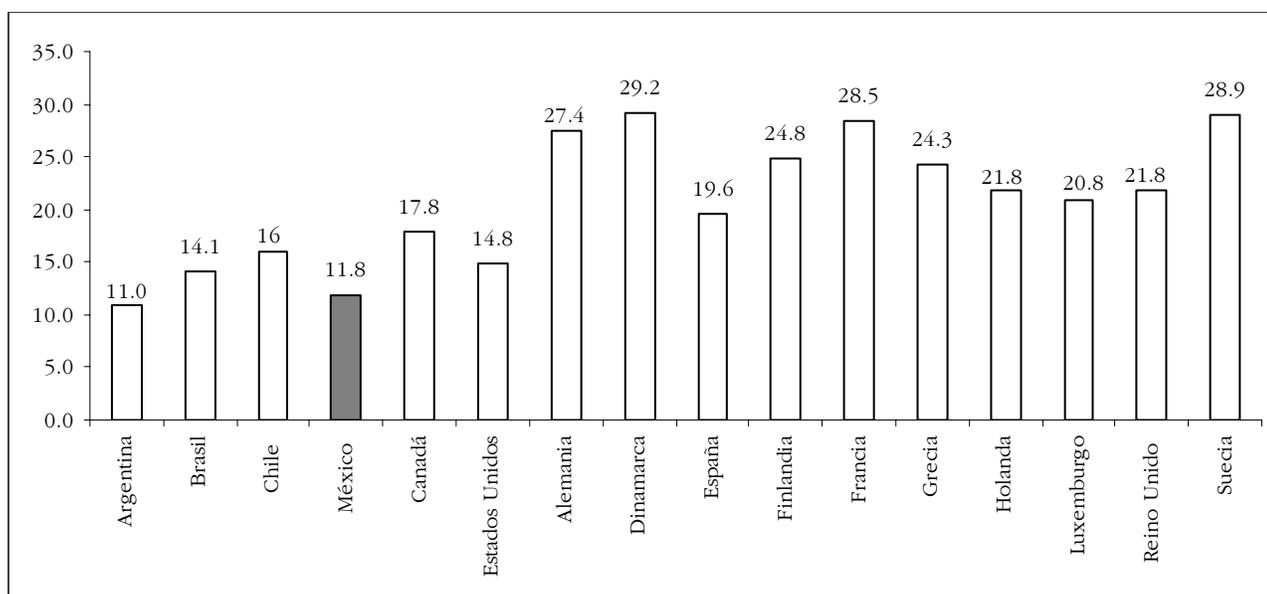
Cuadro 2
Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional

	<i>Total</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Seguridad Social</i>	<i>Urbanización, vivienda y desarrollo regional</i>	<i>Agua potable y alcantarillado</i>	<i>Asistencia social</i>
2004	100.0	37.3	23.8	21.7	13.8	0.8	2.6
2005	100.0	36.9	25.7	20.3	12.9	1.2	2.9
2006	100.0	37.6	26.3	21.0	11.2	0.8	3.1

Notas: Las cifras de 2004 difieren de las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, ya que para hacerlas comparables con las de 2005, los recursos de algunas funciones y subfunciones que fueron eliminadas para 2005 se distribuyeron en otras. La suma de los parciales puede ser que no coincida con el total debido al redondeo de las cifras. Para 2006, cifras del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Gráfica 1
Gasto social como porcentaje del PIB, 2001.
Países seleccionados



Fuente: OCDE, *Factbook 2005*.

Un elemento primordial es la suficiencia de los recursos. En términos reales, el gasto social aumentó en 39.6% en el periodo 1996-2000 y en 16.85% en el periodo 2000-2006 (véase Cuadro 1), lo que revela una baja en el ritmo de crecimiento. Así también, a pesar del aumento del gasto social como proporción del gasto total —lo que revela una redistribución al interior de éste a favor del gasto social y en detrimento del gasto económico—, debe considerarse el bajo nivel del gasto social como proporción del PIB.

Las disposiciones de la LGDS tienen como objetivo que el gasto social no disminuya en términos reales, que mantenga su nivel respecto al PIB, y que se mantenga el gasto social per cápita. Debe notarse que no se establece un porcentaje definido respecto al PIB. Rodolfo de la Torre considera como “excesivas” las disposiciones de la LGDS respecto al gasto público.⁴ Esta opinión se basa en un ejercicio sobre el nivel que debió tener el gasto social en la década de 1990 de haberse cumplido las disposiciones de la ley. Encuentra que

equidad del gasto público”, *Programa de Presupuesto y Gasto Público*, CIDE, México, 2001.

⁴ De la Torre, “Análisis e implicaciones...”, *op. cit.*, p. 9.

Cuadro 3
Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional^{1/}
Tasas de crecimiento real⁴

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²	2003 ³	2004	2005	2006
Total	-15.6	6.3	11.2	-1.4	2.9	7.2	3.5	7.6	6.1	-0.5	5.4	-8.5
Funciones												
de desarrollo social	-14.4	4.5	10.0	9.6	8.3	6.9	5.6	3.5	-0.3	3.6	6.3	-2.7
Funciones productivas	-16.7	10.5	7.7	-13.7	-11.2	2.0	4.0	22.0	10.2	-1.4	8.3	-17.9
Funciones de gestión												
gubernamental	-17.2	1.1	29.5	-12.7	14.5	21.3	-6.7	-2.1	2.0	-14.9	-10.2	-23.1

¹ En 1998 se incorporó por primera vez la clasificación funcional del gasto programable. La información de años anteriores se clasificó aplicando los criterios del planteamiento de ese año. A partir de 2003 se hicieron cambios en la forma de presentar el presupuesto en clasificación funcional, por lo cual los datos no son directamente comparables; sin embargo, se presentan para fines demostrativos. De 1998 a 2002 la clasificación funcional era: desarrollo social, funciones productivas y funciones de gestión gubernamental.

² Para 2002 se incluyen 48 878 millones de pesos correspondientes a la liquidación de Banrural y a la creación de Financiera Rural.

³ A partir de 2003 para efectos de consolidación se excluyen los subsidios y las transferencias a entidades de control presupuestario directo y las aportaciones al ISSSTE-FOVISSSTE.

⁴ Deflactado con el Índice de Precios Implícito del Producto. Para el 2006 se consideró la inflación esperada para finales de año, al mes de septiembre (4.09).

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2004 y 2005 se presenta la cifra de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006 corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación.

entre 1995 y 1997 el gasto social como porcentaje del PIB debió ser mayor que los ingresos tributarios, medidos también como porcentaje del PIB. Por tanto, considera que la ley puede representar riesgos financieros si no se acompaña de un aumento de los ingresos fiscales.

Por otro lado, en la LGDS no se define lo que debe entenderse por gasto social. Puede suponerse que se considerará el gasto en desarrollo social en clasificación funcional, dado que es la definición más comprehensiva del gasto social. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en los últimos años han cambiado los rubros incluidos en el gasto en desarrollo social. Asimismo, se han dado cambios en otras subfunciones de desarrollo social y al interior de ellas.

Es importante señalar que la falta de criterios respecto a la definición del gasto social puede dar lugar a confusiones. Por ejemplo, en el Boleín 0033 del 15 de noviembre de 2005, la Comisión de Desarrollo Social de la LIX Legislatura informaba que el aumento en el presupuesto aprobado para el 2006 para el Ramo 20 Secretaría de Desarrollo Social, implicaba el cumplimiento de la Ley General de Desarrollo Social. Por tanto, en este documento se asume que el gasto social comprende únicamente el gasto de la Sedesol.

Así también, en la redacción actual de la ley, es posible hacer ajustes importantes en las sub-

funciones del desarrollo social, como educación, salud y seguridad social, siempre y cuando se mantengan las restricciones en el agregado. El sector educativo es el único en el que se ha planteado un porcentaje respecto al PIB que, en teoría, debe regular los montos asignados a este sector.

El gasto social y la Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social establece lineamientos muy claros acerca de la determinación del gasto social, lo que impone obligaciones al poder Legislativo en la aprobación del Presupuesto de Egresos. Por tanto, es de importancia determinar si en la práctica se ha cumplido con estas disposiciones. La LGDS establece lo siguiente:

- Los montos presupuestales asignados al gasto social no pueden disminuir, salvo en los casos en que lo establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 18).
- El presupuesto federal asignado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el

crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al gobierno federal (artículo 20).

- El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior (artículo 23, fracción I).
- El Ejecutivo podrá establecer y administrar un Fondo de Contingencia Social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos (artículo 25).⁵

Puesto que la Ley General de Desarrollo Social se publicó en enero de 2004, es aplicable para los ejercicios fiscales 2005 y 2006. Para el análisis se utilizan los datos del gasto en clasificación funcional presentados en los anexos de los informes de gobierno 2004, 2005 y 2006.

En el Cuadro 4 observamos que hubo una diferencia importante entre el presupuesto aprobado y el ejercido destinado al gasto social para el 2004 y el 2005, de 8.5 y 6.5%, respectivamente. Tomando como referencia el presupuesto aprobado, observamos que el monto aprobado para el 2005 es mayor en 8.3% que el monto aprobado del 2004. De esta forma se cumple la

primera restricción de la ley. Asimismo, esta cifra está por encima del crecimiento esperado del PIB para el 2005, que fue de 3.8%. Por su parte, el gasto social per cápita tuvo un aumento en términos reales.

Para el 2006, el presupuesto aprobado para el gasto social tiene un aumento real de 4.7% respecto al año anterior, cifra superior al crecimiento esperado del PIB de 3.6%. El gasto social per cápita es de 8 182 pesos en el 2006, lo que representa un aumento de 3.7% respecto al año anterior. De esta forma, tomando en cuenta el presupuesto aprobado, el gasto social cumple con las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social tanto en el 2005 como en el 2006.

Ahora bien, dados los cambios observados entre el presupuesto aprobado y el ejercido,⁶ es de importancia analizar el comportamiento del gasto ejercido respecto a la LGDS. En el Cuadro 5 se observa que el crecimiento real del gasto en desarrollo social del 2005 respecto al 2004 fue de 6.3%, por lo que aumenta en términos reales, en relación con el año fiscal anterior. De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para 2005, el crecimiento del PIB sería de 3.8, por lo que el crecimiento real del gasto en desarrollo social es mayor que el crecimiento esperado del PIB. El gasto social per cápita en desarrollo social

Cuadro 4
Gasto programable del sector público presupuestario en clasificación funcional.
Gasto en desarrollo social. Aprobado y ejercido (pesos de 2006)

Año	Presupuesto aprobado (1)	Presupuesto ejercido (2)	Diferencia (2-1)	Variación porcentual	Tasa de crecimiento anual (%) (1)	Crecimiento esperado del PIB en los CGPE (%)	Gasto social per cápita	Crecimiento del gasto social per cápita (%)
2004	775 618 731 508	841 656 077 308	66 037 345 800	8.5			7 362	
2005	839 906 393 000	894 774 596 000	54 868 203 000	6.5	8.3	3.8	7 890	7.2
2006	879 732 500 000	879 732 500 000	—	—	4.7	3.6	8 182	3.7

Fuente: Anexos del Cuarto, Quinto y Sexto Informe de Gobierno. Presupuesto aprobado: Presupuesto de Egresos de la Federación. Presupuesto ejercido: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación. Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada en los Criterios Generales de Política Económica (3.0).

Para el gasto per cápita se considera la población a mitad de año por sexo y edad, 2000-2050 de Conapo.

⁵ Dado que en la LGDS el Fondo de Contingencia Social funciona como reacción a la disminución presupuestal, este fondo todavía no se ha constituido.

⁶ Si bien sería de utilidad conocer las razones de estas diferencias, el análisis escapa al alcance de este documento.

fue de 8 405 pesos en el 2005, 5.2% mayor que el año anterior. Por tanto, en el 2005 se cumplieron los criterios de la LGDS.

En el 2006 se tiene un escenario contrario a esta situación. El gasto público ejercido para el 2006 es 1.7% menor que el gasto social en el 2005. Con este resultado se incumple lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social, pues el gasto social es inferior en términos reales al del año anterior. En consecuencia, el gasto social es menor que el crecimiento esperado del PIB para 2006 (3.6%). Respecto al gasto social per cápita en el 2006, éste decreció en 2.7%, debido a que el crecimiento poblacional fue de 1.01%, y el gasto social decreció en 1.7 por ciento.

Puesto que en el 2004 se hicieron cambios en la clasificación funcional del gasto en desarrollo

social, en el Informe de Gobierno se presentan datos compatibles para el periodo 2004-2006, por lo que los datos de 2004 difieren de los presentados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004. Con estos datos se mantiene la misma situación, mientras la LGDS se cumple para el 2005, no es así para el 2006.

Tanto en el 2004 como en el 2005 la inflación esperada para el año siguiente era de 3%, mientras que la variación esperada del PIB era de 3.8 y 3.6%, respectivamente; por tanto, el criterio más restrictivo ha sido el incremento esperado del PIB. En el 2005 el gasto observado fue 1.6% mayor que el estipulado por la LGDS. Por el contrario, en el 2006, el gasto observado fue 5.1% menor que lo fijado por la ley, una diferencia de 47 254 millones de pesos de 2006.

Cuadro 5
Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional.
Gasto en desarrollo social (pesos de 2006)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Tasa de crecimiento anual (%)</i>	<i>Crecimiento esperado del PIB en los CGPE (%)</i>	<i>Gasto per cápita</i>	<i>Crecimiento del gasto per cápita (%)</i>
2004	841 656 077 308			7 989	
2005	894 774 596 000	6.3	3.8	8 405	5.2
2006	879 732 500 000	-1.7	3.6	8 182	-2.7

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2005, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada para finales de año en septiembre de 2006 de acuerdo con Banxico (3.0).

Para el gasto per cápita se considera la población a mitad de año por sexo y edad, 2000-2050 de Conapo.

Cuadro 6
Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional.
Gasto en desarrollo social (pesos de 2006)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Tasa de crecimiento anual (%)</i>	<i>Crecimiento esperado del PIB en los CGPE (%)</i>	<i>Gasto per cápita</i>	<i>Crecimiento del gasto per cápita (%)</i>
2004	848 026 267 619			8 050	
2005	894 774 596 000	5.5	3.8	8 405	4.4
2006	879 732 500 000	-1.7	3.6	8 182	-2.7

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2005, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Notas: Las cifras de 2004 difieren de las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, ya que para hacerlas comparables con las de 2005, los recursos de algunas funciones y subfunciones que fueron eliminadas para 2005 se distribuyeron en otras. La suma de los parciales puede ser que no coincida con el total debido al redondeo de las cifras.

Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada en los Criterios Generales de Política Económica (3.0).

Para el gasto per cápita se considera la población a mitad de año por sexo y edad, 2000-2050 de Conapo.

Ahora bien, debe considerarse que para septiembre de 2006 la inflación esperada para el final del año se ha ajustado a la alza, para colocarse en 4.09%. Con esta cifra de inflación el decremento en términos reales del gasto social en 2006 es aún mayor.

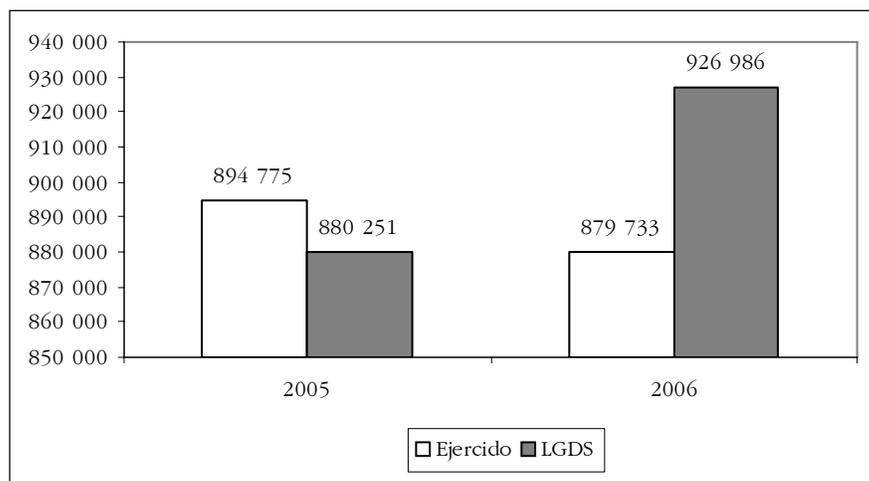
Evolución del gasto para la superación de la pobreza y evolución de la pobreza en México

El gasto aprobado para la superación de la pobreza en el 2006 fue de 146 376 millones de pesos,

lo que implica un crecimiento de 13.4%, en términos reales, respecto al 2005. Con esta cifra, se obtiene un aumento del gasto para la superación de la pobreza de 65.1% en todo el sexenio. No obstante, no se especifican los diversos rubros que lo integran.

La importancia del gasto para la superación de la pobreza en los últimos años se observa en la evolución de sus indicadores. De acuerdo con los datos del Anexo del Sexto Informe de Gobierno, el gasto para la superación de la pobreza era de 0.7% del PIB en 1990, de 1.0% en 1996 y de 1.1% en el 2000. Se espera que esta proporción aumente hasta llegar al 1.7% del PIB en el 2006. En

Gráfica 2
Gasto en funciones de desarrollo social.
Gasto ejercido y gasto de acuerdo con la LGDS



Cuadro 7
Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional.
Gasto en desarrollo social (pesos de 2006)

Año	Total	Tasa de crecimiento anual (%)	Crecimiento esperado del PIB en los CGPE (%)	Gasto per cápita	Crecimiento del gasto per cápita (%)
2004	857 000 526 179			8 135	
2005	904 243 569 880	5.5	3.8	8 494	4.4
2006	879 732 500 000	-2.7	3.6	8 182	-3.7

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para 2005, Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2006, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Notas: Las cifras de 2004 difieren de las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, ya que para hacerlas comparables con las de 2005, los recursos de algunas funciones y subfunciones que fueron eliminadas para 2005 se distribuyeron en otras. La suma de los parciales puede ser que no coincida con el total debido al redondeo de las cifras.

Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada para finales de año en septiembre de 2006 de acuerdo con Banxico (4.09).

Para el gasto per cápita se considera la población a mitad de año por sexo y edad, 2000-2050 de Conapo.

cuanto al gasto per cápita para la superación de la pobreza, éste disminuyó de 1994 a 1997 y empezó a crecer nuevamente a partir de 1998, año en el que se recuperó prácticamente el nivel de 1994. Del 2000 al 2006 este gasto creció en 55%, con una tasa de crecimiento anual de 7.6%. Por otro lado, el gasto en superación de la pobreza pasó del 11.77% del gasto social total en el 2000, al 16.64% en el 2006.

Cuadro 8
Gasto del gobierno federal en programas para superar la pobreza (millones de pesos de 2006)

Año	Total	Crecimiento anual
2000	88 672.4	
2001	94 992.6	7.1
2002	109 735.0	15.5
2003	108 833.8	-0.8
2004	120 222.1	10.5
2005	129 032.6	7.3
2006	146 376.0	13.4
Crec. 2000-2006	65.1	
t.c.p.a. 2000-2006	8.7	

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda. Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se consideró la inflación esperada para finales de año, al mes de septiembre (4.09).

Por su parte, la pobreza aumentó de forma importante como resultado de la crisis de 1994-1995. La pobreza alimentaria pasó de 52.6% en 1992 a 69.6% en 1996.⁷ El mayor aumento se dio en la pobreza de patrimonio, la cual se incrementó en 17.3 puntos porcentuales. Fue hasta 2002 cuando se recuperaron los niveles que se tenían antes de la crisis. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, usando los datos ajustados con el Censo de Población 2005, del 2000 al 2005 la pobreza a nivel nacional ha disminuido: pasó de 53.6 a 47% en el caso de la pobreza de patrimonio, de 31.8 a 24.7% para la pobreza de capacidades, y de 24.1 a 18.2% para la pobreza alimentaria.

Así, del 2000 al 2005 las pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio disminuyeron en promedio 0.98, 1.18 y 1.1 puntos porcentuales cada año, respectivamente. No obstante, se observa una disminución en el ritmo de decrecimiento en los tres niveles de pobreza, pues mientras que en el periodo 2000-2002 la pobreza alimentaria disminuyó en 4.1 puntos porcentuales, en el periodo 2002-2004 sólo disminuyó en 2.6 puntos. Además, de acuerdo con los datos de la ENIGH 2005, la pobreza alimentaria observa un aumento en el periodo 2004-2005. Si bien se

Cuadro 9
Nivel de gasto federal y principales programas para la superación de la pobreza

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto público federal para la superación de la pobreza/PIB (%)	0.7	1.1	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.4	1.3	1.4	1.5	1.7
% del gasto público federal para la superación de la pobreza/ Gasto programable total	4.7	6.4	6.9	6.5	5.7	6.8	7.2	7.1	7.5	8.1	7.6	8.3	8.5	10.4
Gasto per cápita para la superación de la pobreza (pesos)	65.6	176.0	217.7	282.9	321.4	424.8	529.4	620.9	694.9	848.6	903.7	1 061.6	1 192.6	1 395.9
Gasto per cápita para la superación de la pobreza (pesos de 2006)*	502.7	806.8	723.9	719.5	694.5	795.6	861.2	900.8	952.6	1 087.4	1 067.0	1 167.2	1 241.4	1 395.9

* Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se considera la inflación esperada a final de año, en septiembre de 2006 (4.09).

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno.

⁷ La *pobreza alimentaria* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

La *pobreza de capacidades* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor

Cuadro 10
Gasto social y gasto en superación de la pobreza
(millones de pesos de 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto social	753 277	795 797	823 493	821 295	850 563	904 244	879 733
Gasto en superación de la pobreza	88 672	94 993	109 735	108 834	120 222	129 033	146 376
Gasto en superación de la pobreza/gasto social (%)	11.77	11.94	13.33	13.25	14.13	14.27	16.64

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Para el gasto en superación de la pobreza, datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda.

Deflactado con el índice de precios implícito del producto. Para el 2006 se consideró la inflación esperada para finales de año, al mes de septiembre (4.09).

ha señalado que los cambios en el periodo 2004-2005 no son estadísticamente significativos en la mayoría de los casos, son útiles en la medida que dan cuenta del ritmo decreciente en la reducción de la pobreza.⁸

Como se puede observar, la crisis de 1994-1995 provocó un fuerte aumento de la pobreza. No obstante, debido al crecimiento económico entre 1996 y el 2000, la proporción de pobres entre 1992 y el 2000 permaneció prácticamente inalterada. En el periodo 2000-2002 la pobreza disminuyó en un contexto de bajo crecimiento económico y de reducción de los ingresos totales.⁹ La disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002 es un fenómeno que ha llamado la atención de los estudiosos en la materia, ya que investigaciones anteriores encontraron que en la década

de 1990 los cambios en la pobreza se explican por los cambios en el crecimiento económico y no en la distribución del ingreso.¹⁰

En su momento, Sedesol publicó un informe en el que señalaba que la disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002 se debió a cuatro factores principalmente: la expansión del programa social Oportunidades, el aumento en el poder de compra de los salarios, el aumento en el flujo de remesas del exterior y la reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica. Sedesol encuentra que en el periodo se dio una disminución en la desigualdad del ingreso y considera que este hecho contribuyó a la disminución de la pobre-

al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

La *pobreza de patrimonio* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

En el 2006 las líneas de pobreza se ubicaron en 790.74 pesos en el área urbana y 584.34 pesos en el ámbito rural para la pobreza alimentaria, 969.84 pesos mensuales en el área urbana y 690.87 pesos en el área rural para la pobreza de capacidades y en 1 586.54 pesos mensuales en el área urbana y 1 060.34 en el ámbito rural para la pobreza de patrimonio.

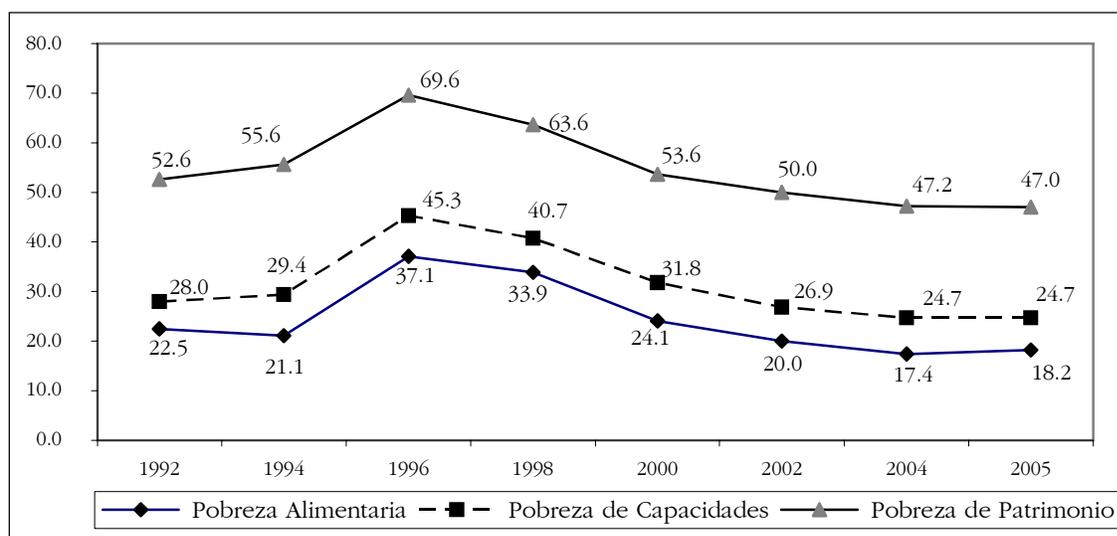
Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

⁸ Si se analiza el cambio en la pobreza, diferenciando los ámbitos urbano y rural, se encuentra que a nivel rural se da un aumento en los tres niveles de pobreza, mientras que lo contrario sucede en el medio urbano. Sin embargo, sólo los cambios en la pobreza urbana de capacidades y de patrimonio son estadísticamente significativos.

⁹ Respecto a la medición de la pobreza en el periodo 2000-2002, Sedesol reporta una reducción en las tres líneas de pobreza consideradas. Así también, se señala que la intensidad de la pobreza, la distancia que separa al ingreso promedio de las personas de las respectivas líneas de pobreza, se redujo en las tres categorías. Sin embargo, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) señaló después que las cifras de reducción de la pobreza son estadísticamente significativas sólo en la pobreza alimentaria y de capacidades y no lo son en la pobreza patrimonial. A nivel rural-urbano, sostiene que la reducción es significativa en la pobreza alimentaria rural y la pobreza de capacidades urbanas, de forma tal que no puede asegurarse que la pobreza de capacidades y de patrimonio haya disminuido en las zonas rurales, ni tampoco que haya disminuido la pobreza alimentaria y de patrimonio en las zonas urbanas. Sedesol, "Presentación sobre medición del desarrollo 2000-2002", en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Sedesol/CIDE/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pp. 253-270.

¹⁰ Fernando Cortés, Daniel Hernández, *et al.*, "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo xx", en Székely (coord.), *Números que mueven...*, *op. cit.*, pp. 223-251.

Gráfica 3
Pobreza a nivel nacional
(porcentaje de personas)



Fuente: De 1992 a 1998, Anexo del Sexto Informe de Gobierno. De 2000 a 2005, Consejo

Cuadro 11
Cambio de la pobreza en puntos porcentuales
(porcentaje de personas pobres)

	1994-2000	2000-2002	2002-2004	2004-2005	2000-2005
Pobreza alimentaria	3	-4.1	-2.6	0.8	-5.9
Pobreza de capacidades	2.4	-4.9	-2.2	0.0	-7.1
Pobreza de patrimonio	2	-3.6	-2.8	-0.2	-6.6

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Nota: El signo negativo indica una reducción de la pobreza.

za.¹¹ Queda por explicar la mejoría registrada en la distribución del ingreso, en un entorno de bajo crecimiento.

Existen diversos estudios que utilizan las cifras de pobreza resultado de la aplicación de la metodología oficial para indagar sobre las variables que han influido en su comportamiento.¹² Cortés encuentra que para el caso de la pobreza alimentaria rural, la disminución observada puede deberse al aumento de los ingresos no monetarios (renta calculada por el uso de vivienda propia que es imputada y el alza de las transferencias como becas y donativos, entre ellos Oportunidades y las

remesas del exterior). En el caso de la reducción de la pobreza urbana de capacidades, encuentra que puede explicarse por el aumento de los salarios nominales por encima del alza de los precios y, de forma secundaria, por la imputación de ingreso por el uso de la vivienda propia. En este caso, las remesas y los programas sociales no tuvieron un efecto significativo.¹³

Székely y Rascón encuentran que existen dos factores que explican la disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002: la baja inflación y la estabilidad de precios que llevaron a incrementos en los salarios reales y a la reducción en el costo de la canasta de satisfactores que se utiliza

¹¹ Sedesol, "Presentación sobre medición...", *op. cit.*, p. 260.

¹² Los principales estudios se incluyen en el libro citado de Miguel Székely.

¹³ Fernando Cortés, *¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002*, en Székely (coord.), *números que mueven...*, *op. cit.*, pp. 271-307.

como punto de referencia para identificar a la población pobre, y la extensión de la red de protección social.¹⁴ Este resultado pone de manifiesto que el bajo crecimiento económico no implica necesariamente un aumento de la pobreza. Sin embargo, consideran que debe profundizarse en el análisis de la relación entre crecimiento y pobreza.

Así, los determinantes de los cambios en el nivel de pobreza pueden ser múltiples, por ejemplo, el nivel de crecimiento económico, las transferencias públicas y, para el caso de México, se ha revisado la hipótesis de que el aumento de las remesas ha tenido algún impacto. Debido a lo anterior, no es posible establecer una causalidad directa entre la pobreza y el gasto público. Sin embargo, a continuación se presenta un análisis empírico de los niveles de correlación entre el nivel de pobreza y del gasto público únicamente con fines ilustrativos, el cual nos muestra el nivel de asociación entre ambas variables, y no implica una relación de causalidad.

Al analizar la correlación que existe entre el nivel de pobreza y los indicadores de gasto en

superación de la pobreza, para el periodo 1992-2004 la mayor asociación se encuentra entre la pobreza de patrimonio y el gasto per cápita para la superación de la pobreza en términos reales, con un coeficiente negativo de 0.50, lo que corresponde a una correlación media. Las gráficas de estas variables se presentan en el Anexo.

No obstante, al analizar la correlación por periodos, vemos que para el periodo 2000-2004 la correlación es muy alta para todos los tipos de pobreza, siendo en todos los casos mayor a -0.9. Este resultado se asocia con el hecho de que el gasto público para la superación de la pobreza como porcentaje del PIB aumentó de forma considerable en el periodo.

Comentarios finales

El análisis anterior muestra que en los años 2005 y 2006 el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados cumplió con las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social. En relación con el gasto ejercido, en el 2005 se cumple la LGDS;

Cuadro 12
Coeficientes de correlación. Pobreza e indicadores de gasto en superación de la pobreza

<i>Tipo de pobreza/ periodo</i>	<i>Gasto público federal para la superación de la pobreza/ PIB (%)</i>	<i>Gasto per cápita para la superación de la pobreza (pesos de 2006)*</i>	<i>% del gasto público federal para la superación de la pobreza/ Gasto programable total</i>
Alimentaria			
1992-2004	-0.39	-0.47	-0.28
1994-2000	-0.70	-0.72	-0.10
2000-2004	-0.92	-1.00	-0.97
Capacidades			
1992-2004	-0.33	-0.41	-0.22
1994-2000	-0.76	-0.75	-0.15
2000-2004	-0.95	-1.00	-0.99
Patrimonio			
1992-2004	-0.41	-0.50	-0.33
1994-2000	-0.81	-0.90	-0.40
2000-2004	-0.90	-0.99	-0.96

Fuente: Elaborado con base en los datos del Anexo del Sexto Informe de Gobierno.

¹⁴ Miguel Székely y Érica Rascón, "México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de los programas sociales", en Székely (coord.), *números que mueven...*, op. cit., pp. 309-357.

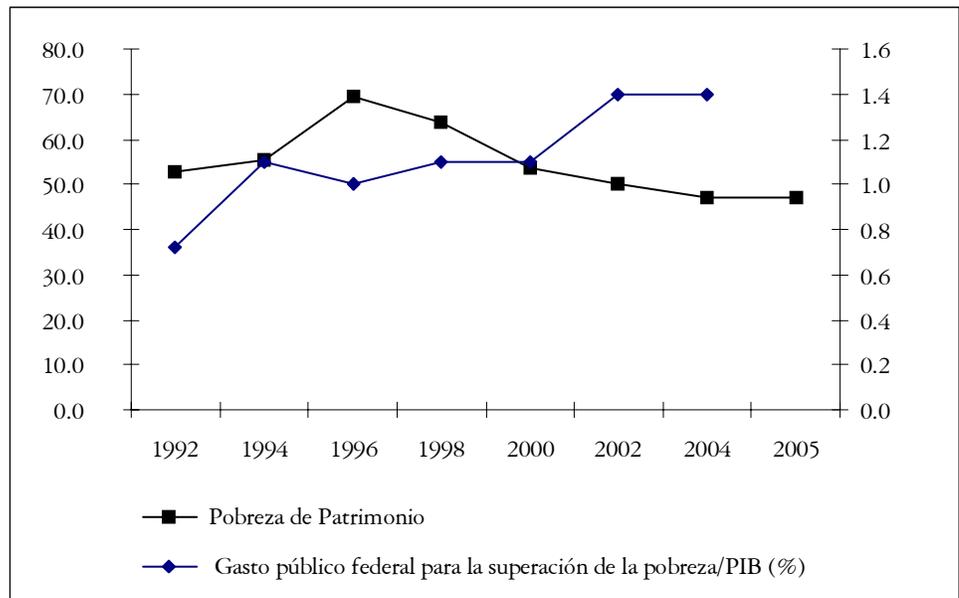
sin embargo, la ley no se cumple para el 2006, ya que se observa una disminución del gasto social en términos reales respecto al año anterior. Si bien la LGDS se refiere al presupuesto aprobado, es importante tomar en cuenta los resultados del ejercicio fiscal, lo cual permite conocer cuál es el presupuesto que efectivamente se destinó a este sector y que puede tener algún impacto sobre las variables relacionadas.

Por otro lado, las cifras muestran una alta correlación entre el nivel de pobreza y el gasto per cápita para la superación de la pobreza en el periodo 2000-2006, lo que parece indicar que el aumento del gasto ha tenido un efecto positivo en la evolución de la pobreza. Como se mencionó, estudios anteriores encuentran que la reduc-

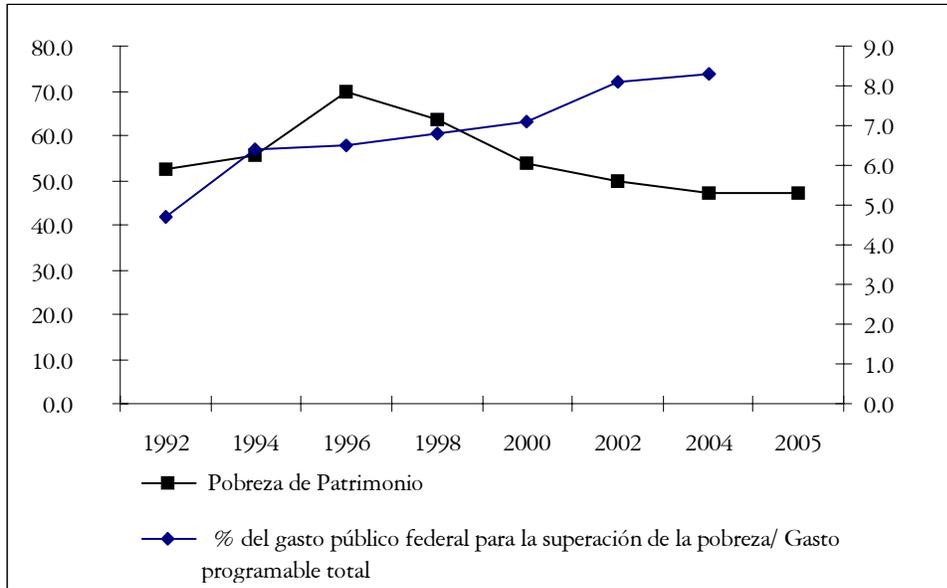
ción de la pobreza en un contexto de bajo crecimiento económico puede explicarse por el aumento de los programas sociales. No obstante, los resultados en materia de reducción de la pobreza han sido moderados en relación con el aumento del gasto destinado para la superación de la pobreza e incluso, para el periodo 2004-2005, las cifras registran un aumento de la pobreza rural. Esto pone de manifiesto la necesidad de revisar los alcances de la política de superación de la pobreza, por ejemplo, los límites de los programas sociales ante el bajo crecimiento económico, con la finalidad de emprender las modificaciones necesarias para lograr un ritmo sostenido de reducción de la pobreza.

Anexo

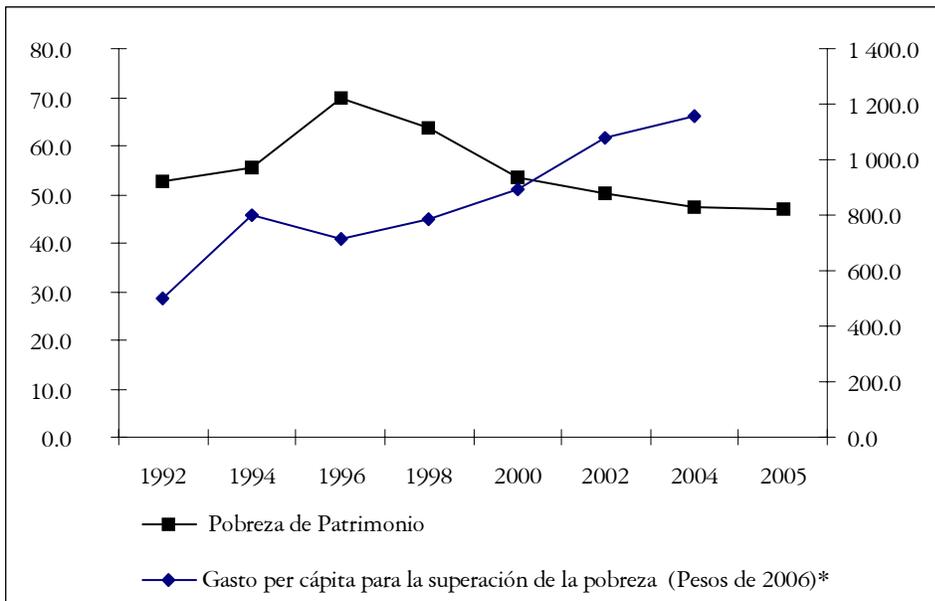
Gráfica A.1



Gráfica A.2



Gráfica A.3



El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad: presupuesto y resultados de 1992 a 2005

MARIO MENDOZA ARELLANO

El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad es un programa de la Secretaría de Economía que tiene la finalidad de proveer de recursos financieros y apoyo técnico a empresas sociales en el sector rural y urbano marginado. Creado en 1992 en el gobierno del presidente Salinas dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto y poco después en la Secretaría de Desarrollo Social, este programa nació con la intención de generar empresas productivas y mecanismos de acceso al microfinanciamiento para hacerlas autosuficientes por medio de diversos mecanismos de asignación de recursos y capacitación.

A inicios de 1990, en el ámbito internacional, el diseño de esquemas de política pública como el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (Fonaes), fue orientado no sólo a complementar el nivel de ingreso de las familias en condiciones de pobreza, sino a incentivar la formación de patrimonio entendido como la capacidad de ahorro de las mismas.¹ De esta forma, se inició en México el desarrollo del programa a través de esquemas de apoyo llamados capital de riesgo, capital de trabajo solidario, cajas de ahorro y fondos y fideicomisos, orientados a facilitar el acceso al crédito, a la creación de empresas y a la consolidación del patrimonio familiar.

Para el cumplimiento de estos objetivos, en 1992 el gobierno federal creó el Fonaes, en la Secretaría de Programación y Presupuesto y con la operatividad del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). La inversión inicial del programa fue de 500 mil millones de pesos de 1993, con la meta de apoyar a más de 5 mil empresas sociales.² A finales de 2005 el Fonaes ejerció recursos por más de 760 millones de pesos en apoyo a poco más de 2 800 empresas sociales.³

A poco más de 14 años de existencia es pertinente hacer algunos cuestionamientos sobre el programa. ¿Cómo ha variado el presupuesto del programa en este periodo de operación?, ¿cuál es el número de empresas en solidaridad que ha creado en el mismo periodo?, ¿en qué momento ha sido más productivo y qué tipo de esquema ha sido el más apoyado en las diversas etapas de su existencia? Es importante resaltar que el Fonaes es uno de

¹ OCDE, *La formación de patrimonio y el escape de la pobreza: un nuevo debate sobre la política del bienestar social*, México, 2004.

² La cantidad de recursos destinados al Fonaes por la federación son precisamente 300 mil millones de pesos, los cuales se complementarían con 200 mil millones provenientes de los estados y municipios, con lo que se programó un total de 500 mil millones de pesos tal como se afirmó en el proyecto del presupuesto de egresos para 1993.

³ Fonaes, *Informe de rendición de cuentas de la administración pública 2001-2005*, en www.fonaes.gob.mx (consultado en octubre de 2006).

los pocos programas federales que se han mantenido vigentes en tres periodos de gobierno.

Para analizar el presupuesto del Fonaes es importante precisar que el programa ha sido formado con recursos de diversos orígenes a lo largo de su vigencia, por lo que el análisis del periodo a partir de su inicio en 1992 a 2005 tendrá que realizarse a la luz de diversos acontecimientos como el de 1998, cuando el gasto público dejó de programarse por sector y cambió a una programación por función. Debido a ello, en ese año desapareció el Ramo 26, en el que originalmente se concentraron los recursos del fondo y su presupuesto se concentró en el Ramo 20 de Desarrollo Social.

Evolución presupuestal

De 1992 a 1995 el programa fue parte de la estrategia denominada Empleo y Oportunidades de Ingreso. A partir de 1995 y hasta el 2000 se mantuvo en el Ramo 26 Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, y a pesar de que existe un aumento general del gasto descentralizado donde se ubicó al Ramo 26, precisamente es este ramo el que resiente una disminución paulatina de sus recursos.⁴

⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Análisis de la distribución del gasto público, 1994-2000 (Clasi-*

Con el inicio del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal, 1995-2000, se llevó a cabo la Reforma al Proceso de Administración del Gasto Público. Con ello, a partir de 1998, se sustituye la clasificación sectorial del gasto por una clasificación funcional, esto es, que en la clasificación por sector los ramos y las entidades de control presupuestario directo e indirecto se agrupaban por sectores, cada ramo se subdividía en programas, subprogramas y proyectos, a diferencia de la clasificación funcional donde el gasto se desglosó en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos.⁵ Este cambio implicó que los recursos de un solo ramo pudieran aplicarse a varias funciones o subfunciones, lo que dificulta su comparación con los años anteriores a 1998. Sin embargo, sí es posible hacer el seguimiento de los recursos destinados al programa.

En la Gráfica 1 podemos observar las variaciones presupuestales del programa de 1992 a 2005 y el monto en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como en la Secretaría de Economía. En el primer periodo se observa la caída del presupuesto en 1994, al final del sexenio de Carlos Salinas y a pesar de la crisis de 1995, hay un au-

ficación administrativa, funcional y económica), agosto de 2000.

⁵ *Ibid.*, p. 30.

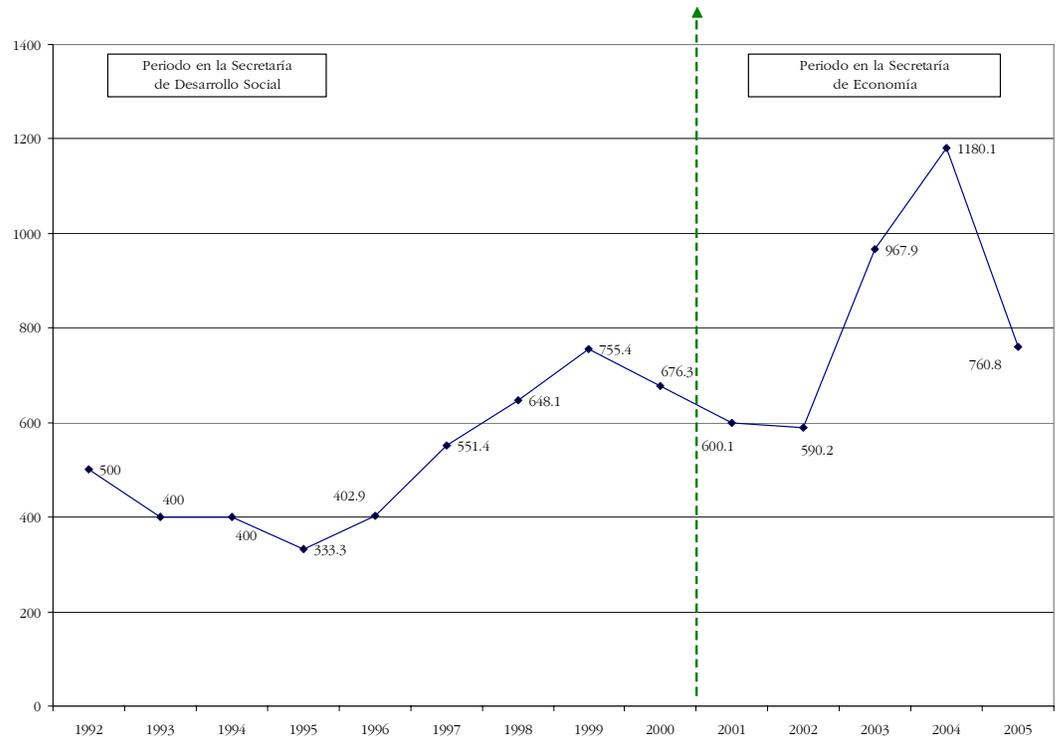
mento al gasto como resultado del apoyo extraordinario a este tipo de programas con alto impacto en la generación de empleo, específicamente en el esquema de pago de jornales.

En términos generales, a partir de este año y hasta finales de 1999, el programa presenta un aumento sostenido de recursos. De 1992 a 2000, cuando el Fonaes estuvo en la Sedesol, los recursos del programa formaron parte de la estrategia de *oportunidades de ingreso* que en su conjunto sumaron en esos siete años 8 853.8 millones de pesos. Posteriormente inició un declive que es constante hasta el 2002 en el sexenio de Vicente Fox Quesada. En ese año, los recursos aumentan debido al cambio de estrategia del programa, analizada más adelante cuando se hace evidente la intención de apoyar en mayor medida la capacitación de los empresarios sociales y la estrategia de la comercialización.

Evolución presupuestal

En 1992, el Fonaes fue propuesto como un esquema de desarrollo productivo sustentado en las formas de trabajo y participación organizada de las comunidades rurales y urbanas marginadas. A este esquema se planteó la suma de empresarios privados para una posible aportación de capital y experiencia en los proyectos productivos, así como la participación de instituciones de educación superior y escuelas tecnológicas. De esta forma la operación del Fonaes de dio de forma descentralizada en los estados y municipios de acuerdo con los términos de los Convenios Únicos de Desarrollo que se firmaron entre éstos y la federación, con la intención de responsabilizar a los gobiernos estatales en el incremento de los recursos para la productividad.⁶

Gráfica 1
Evolución presupuestal del Fonaes de 1992 a 2005



Fuente: Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año.

⁶ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año I, núm. 8, noviembre de 1991, p. 801.

En el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1992, el presidente Carlos Salinas propuso la creación del Fondo Nacional para las Empresas en Solidaridad con un presupuesto de 500 millones de pesos de ese año, como respuesta a la estrategia de apoyar las actividades agropecuarias y con la intención de mejorar las condiciones de vida rural y fomentar la producción en el campo. La aportación inicial de la federación fue por 200 millones de pesos, más 300 millones que fueron complementados con la transferencia de recursos de otras dependencias y entidades públicas, así como de los gobiernos estatales y municipales.⁷ Para el primer año de operación apoyó la creación de 2 400 empresas de solidaridad, 1 240 integradas con capital de riesgo y 1 160 formadas con el apoyo de 44 fondos regionales de garantía y financiamiento.⁸

Para 1993 el programa siguió operando en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, con un presupuesto de 400 millones de pesos que tuvieron la finalidad de consolidar más de mil empresas en el medio rural y urbano, así como la constitución de 50 fondos de garantía y financiamiento.⁹ En este ejercicio fiscal el gobierno federal afirmó que el Fonaes se convirtió en el referente más importante del Pronasol, promoviendo mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno.¹⁰ Del gasto total destinado al rubro de Solidaridad y desarrollo regional en 1993, el Fonaes representó 5.2% de un total de 7 747.4 millones de pesos, en apoyo a 7 024 empresas de solidaridad. En total, durante el periodo de 1992 y 1993 se crearon y fortalecieron 9 210 empresas en solidaridad con una generación de más de 42 mil empleos permanentes.¹¹

⁷ Los datos de análisis para el presupuesto son tomados del proyecto de presupuesto de egresos para cada año. En el caso de los datos sobre los resultados del programa, la referencia son los informes de gobierno de 1993 a 2005. Presidencia de la República, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992, *Diario de los Debates*, noviembre 15 de 1991, p. 724.

⁸ Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno Carlos Salinas de Gortari*, septiembre de 1992, p. 41.

⁹ Presidencia de la República, *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1993*, diciembre de 1992, p. 148.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Presidencia de la República, *Proyecto del Presu-*

Para 1994, el gasto destinado al Pronasol ascendió a 8 809 millones de pesos, de los cuales se programaron 400 millones al Fonaes; sin embargo, el ajuste al presupuesto de ese año reportó en el anexo estadístico del último informe de gobierno de Ernesto Zedillo sólo 189.5 millones ejercidos por el programa. La meta para este año se fijó en la creación y consolidación de más de 5 mil empresas de solidaridad. Para finales de 1994, el total de empresas de solidaridad establecidas fue de 9 638, superando en más de 2 500 el número de empresas del año anterior. En este mismo periodo se destaca la consolidación de la vertiente de cajas locales de ahorro con la constitución de 500 cajas que dieron la oportunidad del financiamiento a los grupos de empresarios sociales.¹²

En 1995 el número de empresas creadas disminuyó más del 50% respecto al año anterior al darse apoyo a sólo 4 195 empresas de solidaridad, a pesar de que la inversión fue de 333.3 millones de pesos, más del 35% respecto al año anterior. Este dato puede ser el resultado de la crisis económica iniciada en este periodo y del cambio de orientación del programa que se enfocó a otras vertientes distintas a la creación y consolidación de empresas, como la capacitación y asesoramiento empresarial.

Como ejemplo destaca el rubro correspondiente al Fonaes, en el apartado donde se contabilizan las acciones para superar la pobreza en el ámbito productivo, en el anexo estadístico del informe de gobierno de 1995. Para los años de 1993 y 1994 en este rubro, se precisaron los apoyos como empresas “creadas”, y para 1995 el concepto se identificó como empresas “apoyadas”, sin aclarar si se trató de empresas nuevas o ya existentes.

A finales de 1995, el Fonaes empezó un cambio en la operación del programa, sobre todo porque el Programa Nacional de Solidaridad inició su transformación hacia lo que posteriormente fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), instrumento que identificaría la política social del sexenio de Zedillo.

puesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1994, diciembre de 1993, p. 220.

¹² *Idem*.

En 1996 el panorama de la economía nacional era muy complicado, derivado de la situación financiera del año anterior. Por ello, los programas del gobierno federal fueron desarrollados a partir de estrictos principios de austeridad, con la finalidad de privilegiar los programas de desarrollo social, especialmente en los renglones de salud, educación y combate a la pobreza.¹³ Otra consecuencia de la redefinición de la política social fue la descentralización de las dos terceras partes del Ramo 26 Desarrollo Regional, donde se encontraba el Fonaes. A pesar de ello el programa recibió 402 millones 930 mil pesos de presupuesto, disminuyendo el número de empresas sociales creadas al reportarse solamente 1 710 empresas de solidaridad.¹⁴ En este año el programa fue cambiado de nombre a pesar de que nunca se publicó un decreto para ello, llamándolo Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales.

Para 1997 el Pronasol dejó de funcionar como lo venía haciendo hasta el año anterior y fue sustituido por una nueva estrategia que tuvo como prioridad la atención a tres aspectos básicos de las familias en condiciones más desventajosas: deficiencias en alimentación, bajos niveles educativos y alta deserción escolar. Este nuevo esquema fue denominado programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE), antecedente del Progresá.¹⁵ En este presupuesto, el fondo es considerado como un programa “adicional”, tendiente a crear oportunidades de ingreso para la población en pobreza, dejando de ser una de las principales columnas de los programas sociales.¹⁶ El ejercicio fiscal de este año propuso una asignación al programa de 551 millones 438 mil pesos, con lo que se crearon 4 438 empresas sociales, representan-

do un aumento considerable en el número de generación de nuevas organizaciones respecto al año anterior.

Para 1998, el Fonaes recibió recursos por 648 millones 180 mil pesos, que representó 10.7% de los recursos destinados a los programas de combate a la pobreza, entre los que también se encontraban el Programa de Empleo Temporal, el Fondo Nacional para las Artesanías, proyectos del Instituto Nacional Indigenistas y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, entre otros. Este año el programa reportó la creación de 731 empresas sociales, lo que representó un cumplimiento del 88.2% de las 830 empresas programadas. Adicionalmente, a través de los Fondos de financiamiento y garantía, vertiente productiva del Fonaes, se apoyó a 1 521 empresas distribuidas a nivel nacional. En el mismo sentido, la vertiente de Empleo productivo generó 82 310 empleos, 2 310 más de los programados y se constituyeron 93 cajas solidarias de 40 programadas.¹⁷

Es evidente que la constitución y creación de nuevas empresas sociales pasó a ser una vertiente a la que no se le dio mayor prioridad debido al cambio de orientación del programa que caminó hacia la consolidación y capacitación de los empresarios sociales. Como referente de la estrategia de la política social desarrollada por el gobierno de Zedillo, la nueva estructura programática desarticuló los fondos que servían como eje del Ramo 26, manejándose los recursos a través de proyectos autorizados, que si bien mantuvieron al Fonaes como un espacio importante de la estrategia de combate a la pobreza, es claro que dejó de ser un eje articulador de la misma.¹⁸

Para 1999 la reestructuración del Ramo 26 se da bajo cuatro fondos con la denominación de Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. En esta estrategia se enmarcaron los esquemas y las principales acciones dirigidas a la

¹³ Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, noviembre 14 de 1995, p. 2541.

¹⁴ EL anexo del Quinto Informe de Gobierno de 2005, reporta una disminución de los recursos en la vertiente de Capital social de riesgo para los años de 1996-1997, así como un aumento de recursos para los Fondos de garantía y las Cajas solidarias, aunque no es constante para los siguientes años en ninguna de las vertientes productivas mencionadas, lo que podría explicar la disminución en la constitución de empresas solidarias.

¹⁵ Presidencia de la República, *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997*, en el apartado IV “Impulso al bienestar social”, p. 28.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Estos últimos datos fueron obtenidos del informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a 1998, información que fue excepcional para algunos casos; para las empresas apoyadas se intuye que ya están constituidas y no se contabilizan como empresas nuevas. Presidencia de la República, *Informe de Ejecución del PND 1998*, p. 186.

¹⁸ Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno Ernesto Zedillo Ponce de León, septiembre de 1999, p. 280.

problemática de la pobreza, entre ellos el de Oportunidades de ingreso, que concentró diversos programas, entre otros al Fonaes.¹⁹ En este año, los recursos destinados al fondo fueron de 755 millones 449 mil pesos que generaron la creación de 640 empresas sociales. Este gasto representó 9.8% del gasto total del esquema de oportunidades de ingreso que fue de 7 673.2 millones de pesos.

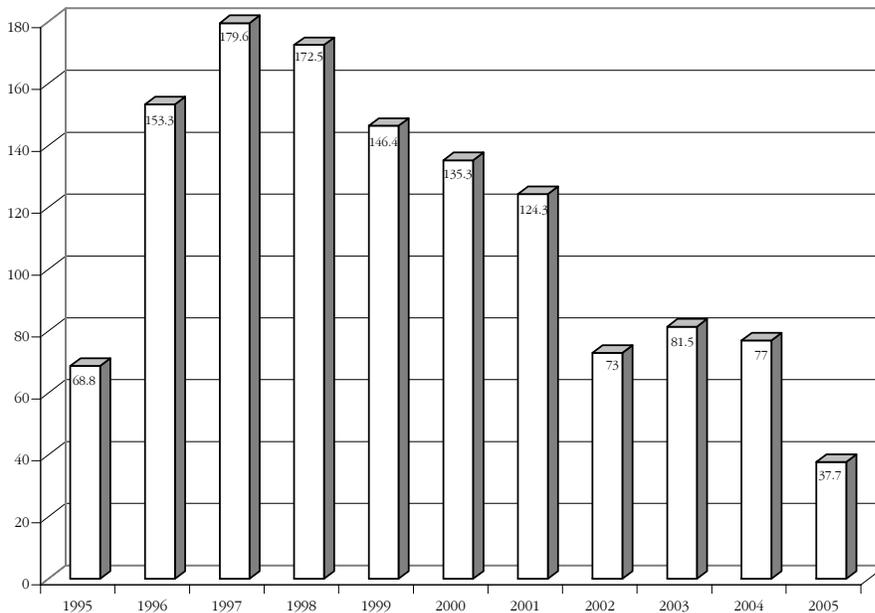
La Gráfica 2 muestra la importancia de la vertiente productiva Capital de trabajo solidario, en los primeros años del programa, como resultado de la necesidad de creación y consolidación de empresas en solidaridad. En los últimos años esta vertiente dejó de tener importancia, para dar paso a otras vertientes enfocadas a la capacitación y comercialización.

Para el 2000, último año de operación bajo la Secretaría de Desarrollo Social, de una propuesta

inicial de 844.6 millones, el Fonaes fue autorizado a ejercer 810.6 millones de pesos, 1.5% superior en términos reales al año anterior, en el esquema de los Programas de acceso al financiamiento. En este espacio el programa fomentó la creación y el desarrollo de propuestas con alto impacto y rentabilidad social, sobre todo facilitando el acceso inicial al crédito. Para ese periodo la meta programada para la creación de empresas sociales se ubicó en 503, un número muy reducido en comparación con los primeros años de vigencia del programa.²⁰ En el sexenio de Ernesto Zedillo, 1994-2000, el Fonaes impulsó más de 9 mil proyectos productivos, con una generación de poco más de 500 mil empleos productivos directos, siendo las principales actividades la pecuaria y la de comercialización.

La Gráfica 3 muestra las principales actividades económicas, montos y porcentajes de otra

Gráfica 2
Evolución presupuestal de la vertiente Capital de trabajo solidario 1995-2005
(miles de pesos)

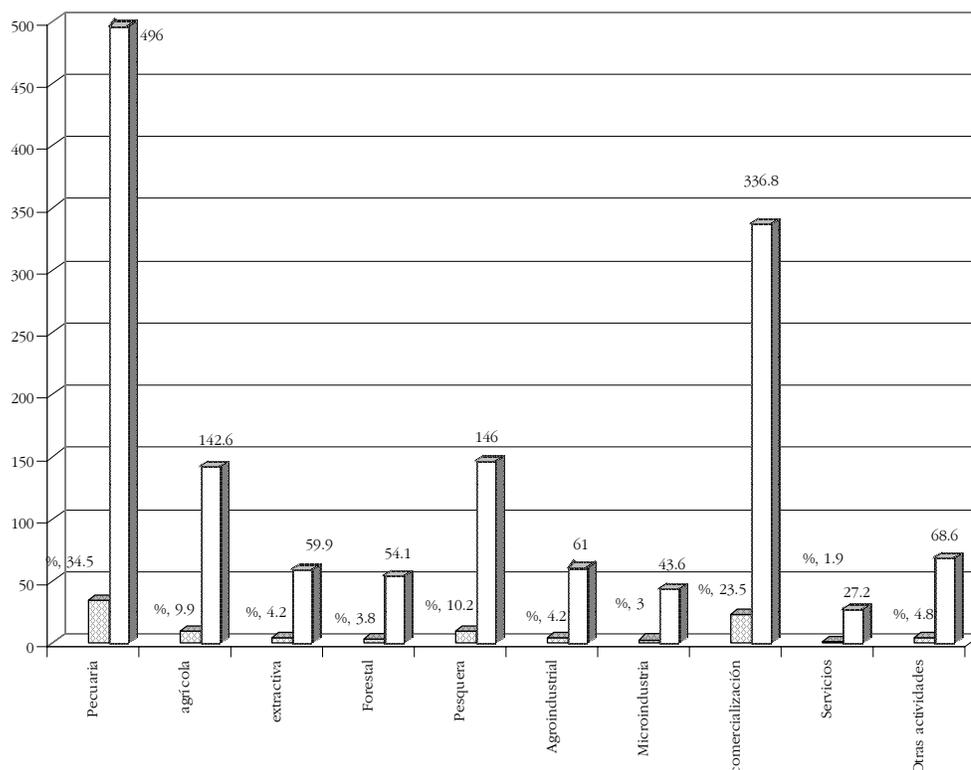


Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Sedesol y la Secretaría de Economía.

¹⁹ Presidencia de la República, Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, diciembre de 1998.

²⁰ Presidencia de la República, Anexo del Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, septiembre de 2000, p. 305.

Gráfica 3
Evolución presupuestal de la vertiente de Capital Social de Riesgo
por actividad económica, Fonaes, 1995-1999
(miles de pesos del 2000)



Fuente: Presidencia de la República, Proyecto del Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2000, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, noviembre 11 de 1999, p. 92.

importante vertiente productiva denominada Capital Social de Riesgo del Fonaes, en el periodo de 1995 a 1999.²¹

Al inicio del sexenio de Vicente Fox, el Fonaes fue cambiado en el 2001 a la Secretaría de Economía, donde conservó los principales postulados teóricos sobre el apoyo a iniciativas productivas de personas y grupos sociales organizados de bajos ingresos, a través de la operación de diversos instrumentos que facilitan el acceso inicial al crédito y al microcrédito, con aportaciones al capital de riesgo, la creación de fondos de garantía e imparten capacitación para la conformación de microempresas.²² Es decir, ya no fue una priori-

²¹ Presidencia de la República, Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000, *Gaceta Parlamentaria, de la Cámara de Diputados*, noviembre 11 de 1999, p. 92.

²² Secretaría de Economía, Primer Informe de Labores, septiembre de 2001, p. 136.

dad la conformación y/o generación de nuevas empresas en este esquema, sino la introducción de un enfoque que pretendió desarrollar las capacidades y habilidades de los empresarios sociales ya establecidos.

En este año, las principales acciones dirigidas al combate a la pobreza se encaminaron en tres escenarios: infraestructura social básica, donde se ubicó al Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33; desarrollo humano, donde estuvo el Progreso; y, productividad y empleo, donde se ubicó al Fonaes junto con el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. De esta forma la estrategia del fondo se insertó a partir de una visión empresarial que pretendió el impulso, diseño y operación de los proyectos productivos viables para las familias pobres, donde se agruparon otros programas de financiamiento a proyectos productivos

de otras dependencias, todos bajo la operación de la Secretaría de Economía.²³

Para este periodo el programa recibió 818.1 millones de pesos, con lo que se apoyó a 1 544 empresas sociales por medio de diversos instrumentos y fondos.²⁴ Destacó que más del 50% de las empresas apoyadas se inscribieron en la línea estratégica de participación equitativa de las mujeres en el ámbito productivo.

En el 2002 el programa se desarrolló desde la estrategia propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, denominada Crecimiento con Calidad, que buscó asegurar el desarrollo incluyente mediante diversas estrategias, entre las que se contempló el establecimiento de un sistema sólido de instituciones financieras con especial atención a los grupos productivos en condiciones de pobreza. En este escenario apareció como un elemento esencial la posibilidad y la capacidad de ahorro junto con la formación empresarial para la competitividad. Asimismo, se impulsó el apoyo a la microempresa como un nuevo instrumento orientado a las zonas urbanas y se abrió la posibilidad de la coordinación interinstitucional, por lo que el Fonaes se incluyó en el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, el cual se instaló como parte de la nueva dinámica impulsada desde la Secretaría de Economía.

En este periodo se destinaron recursos por 590 millones 246 mil pesos, reportando un ejercicio de sólo 573. 8 millones de pesos, recursos que permitieron la creación y consolidación de 847 empresas sociales bajo la modalidad de capital de riesgo solidario. Es importante destacar que a partir de este año y como parte de la aprobación de

la Ley de ahorro y Crédito Popular (LACP), se destinaron recursos para la constitución de la Federación de Cajas Solidarias y se puso en operación un nuevo mecanismo para la creación de micro financieras, apoyo a la microempresa y apoyo al programa de impulso productivo de la mujer. El *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006*, a través de un criterio establecido por el mismo Fonaes, informó de 1 339 empresas sociales y proyectos productivos sin especificar si un proyecto corresponde a una sola empresa o si se trata de más empresas sociales.²⁵

La tendencia del programa hacia mecanismos de apoyo a la microempresa y de microfinanciamiento es muy clara en 2003, cuando la relación interinstitucional permite que el fondo otorgue recursos a otros programas que se iniciaron en 2002 con el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim), y al Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur).²⁶ Para este año el número de empresas apoyadas fue de 3 732, principalmente por medio de proyectos productivos, proyectos para mujeres y la constitución de instituciones de financiamiento. Por otro lado, también se advierte que la diversidad del Fonaes es más amplia que en sus primeros años de operación, ya que en el 2003 contó con 11 esquemas de apoyo entre los que destacan los de más vigencia como: Capital de trabajo solidario, Capital de Riesgo Solidario, Fondos y cajas solidarias, estas últimas incorporadas al proceso de la nueva LACP. Igualmente sobresalen algunos de reciente creación como Apoyo financiero a microempresas, Empresas comercializadoras, y Apoyos a la comercialización.²⁷

En la Gráfica 4 se muestra la evolución de la vertiente de Cajas solidarias, que fue un instrumento muy importante para la población objeto, ya que los recursos recuperados de los fondos de garantía sirvieron para consolidar las cajas de ahorro. Este instrumento dejó de operar en el Fonaes por la expedición de la LACP ya comentada y fue-

²³ Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, *Diario de los Debates*, año 1, núm. 34, Cámara de Diputados, diciembre 7 de 2000, p. 3761.

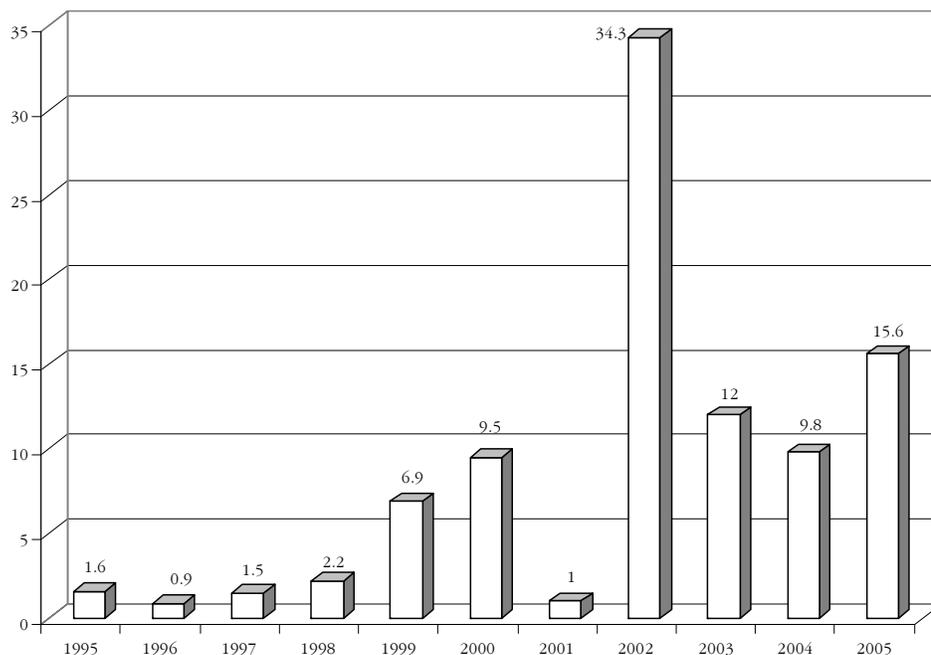
²⁴ El número total de empresas sociales se obtuvo con la suma del número de empresas sociales y proyectos productivos programados para ese año de las líneas estratégicas de acceso a los apoyos de proyectos productivos; del número de empresas sociales y proyectos productivos de mujeres con la línea de promoción de la participación equitativa de las mujeres en el ámbito productivo; y, del número de instituciones de financiamiento y/o ahorro de la línea estratégica del impulso a mecanismos de ahorro y crédito. Fuente: Secretaría de Economía, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal, en www.fonaes.gob.mx (consultado en noviembre de 2006).

²⁵ Secretaría de Economía, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006*, p. 5.

²⁶ Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2003, p. 372.

²⁷ *Idem*.

Gráfica 4
Evolución presupuestal de las empresas sociales de financiamiento:
Cajas solidarias 1995-2005
(miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Sedesol y la Secretaría de Economía.

ron sustituidas por las empresas sociales de financiamiento en el 2002.

Las vertientes anteriormente descritas se consolidaron en el ejercicio fiscal de 2004 a través de cinco estrategias que guiaron el programa con la finalidad de facilitar el acceso al financiamiento y la formación empresarial para la competitividad: equidad de género; desarrollo regional; desarrollo empresarial; microrregiones, y personas con discapacidad.

La estrategia de equidad de género por medio del esquema denominado impulso productivo de la mujer, articuló esquemas financieros con esquemas de desarrollo de capacidades empresariales. La estrategia de desarrollo regional se sustentó en el fortalecimiento a las economías regionales más rezagadas, creando núcleos de desarrollo sustentable con la finalidad de desalentar la migración. La estrategia de desarrollo empresarial pretendió el fortalecimiento de los grupos y empresas sociales a través de esquemas de capa-

citación, acompañamiento y formación empresarial y comercial para una mayor productividad y competitividad. La estrategia de microrregiones se localizó en algunas de las microrregiones de atención prioritarias para crear las bases de un desarrollo económico y social sustentable. Finalmente, la estrategia de personas con discapacidad promovió en mejores condiciones la integración productiva con esquemas de financiamiento a grupos y empresas sociales integradas de manera mayoritaria con personas de capacidades diferentes.

Con estas acciones se consolidó un nuevo modelo del programa denominado Modelo de Consolidación Empresarial y Desarrollo Fonaes, el cual pretendió la articulación del desarrollo económico y el desarrollo humano entre los mercados y el ingreso familiar. Otra acción para ello fue la inserción de dos nuevos apoyos denominados: Apoyo a la Capitalización al Comercio, la Industria y Servicios (ACCIS) y la Comercializadora Social, cuyo

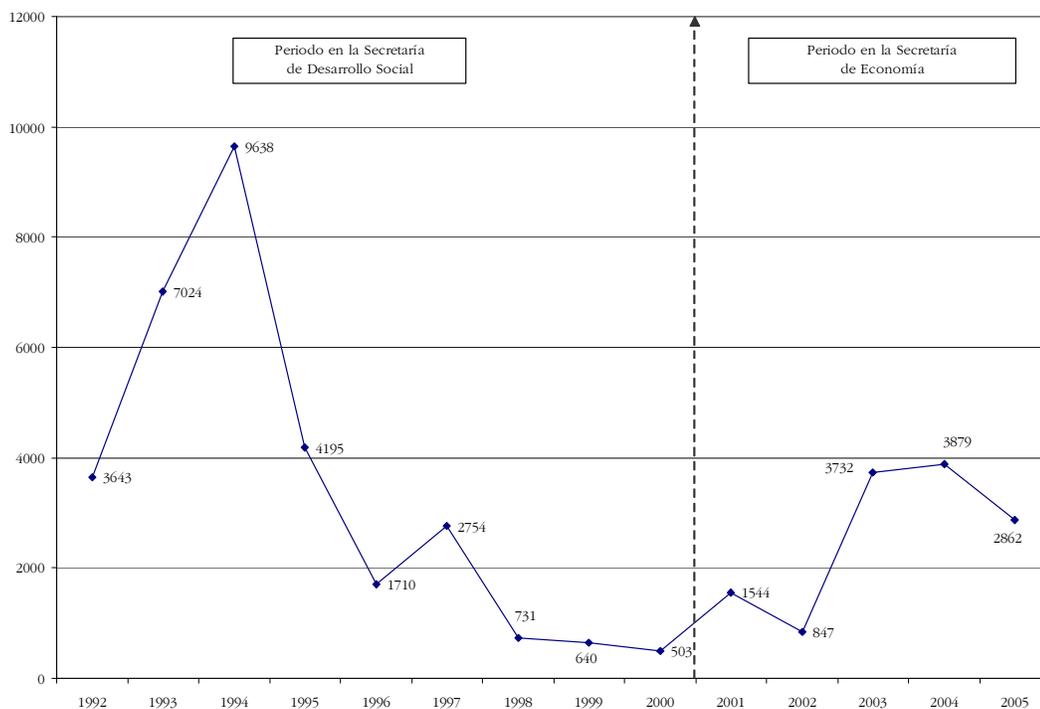
ámbito de acción son los productos primarios, locales y regionales.²⁸ Con estos mecanismos, el Fonaes fue beneficiado en los recursos asignados al programa, ya que a finales del 2003, obtuvo recursos adicionales por 300 millones de pesos para el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Nacional para el Campo, y para el 2004 se otorgaron 519.7 millones de pesos adicionales como parte del Programa Especial Concurrente (PEC) y fortaleció su participación en proyectos vinculados a las cadenas productivas agroalimentarias. En este lapso se programó la meta de apoyar a 3 879 empresas productivas, proyectos e instituciones de financiamiento y ahorro con una inversión total de 1 180 millones 149 pesos.²⁹

La Gráfica 5 presenta el número de empresas generadas y/o con los recursos del programa que han sido reportadas para incluirlas en los informes de gobierno de cada año. Como anteriormente se ha comentado, los primeros años de operación se hizo el énfasis en que fueron empresas creadas, concepto que con el paso de los años cambió a empresas apoyadas, lo que puede prestarse a la interpretación de ser empresas sociales ya establecidas.

Para los años recientes, sobre todo a partir del cambio a la Secretaría de Economía, se habla sobre todo de empresas apoyadas en capacitación y desarrollo empresarial.

Para el 2005 el Fonaes se convirtió en parte importante de la estrategia del acceso al microfi-

Gráfica 5
Empresas creadas y/o apoyadas de 1992 a 2005^a



^a La gráfica presenta el total de empresas reportadas por año en los informes de labores de la Sedesol como de la Secretaría de Economía, independientemente del tipo de vertiente productiva.
Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores para cada año.

²⁸ Secretaría de Economía, *Cuarto Informe de Labores*, septiembre de 2004, p. 193.

²⁹ El dato sobre la inversión total de 1 180 millones es reportada en el Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno como recurso ejercido por el Fonaes en

ese periodo; sin embargo, el informe de rendición de cuentas anteriormente citado, en el caso de los rubros sobre el apoyo a las empresas y/o proyectos productivos, reporta solamente 761.1 millones de pesos, que fueron programados como metas a desarrollar en ese año.

Tabla 1
Presupuesto ejercido por capítulo de gasto correspondiente al periodo 2000-2005
(Miles de pesos)

	<i>Dic. 2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Gasto corriente						
Servicios personales	26434.6	203 622.1	260 755.3	263 663.7	254 582.9	246 689.9
Materiales y suministros	886.3	9 174.4	9 970.4	8 554.5	8 013.2	7 081
Servicios generales	5 935.1	44 847.1	61 604.0	46 060.5	47 732.0	43 062.4
Suma gasto corriente	33 256.0	257 643.6	332 329.7	318 278.7	310 328.1	296 833.9
Gasto de capital						
Bienes muebles	0.0	14 384.3	20 809.7	62.5	0.0	0.0
Aportaciones solidarias	99 222.9	662 682.1	590 246	839 403.0	1 128 726.7	752 249.9
Suma gasto de capital	99 222.9	677 066.4	611 055.8	839 465.5	1 128726.7	752 249.9
Total	132 478.9	934 710.0	943 385.5	1 157 744.2	1 439 054.8	1 049 083.8

Fuente: Secretaría de de la Función Pública, Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006, en www.fonaes.gob.mx

nanciamiento y a la capacitación empresarial, que se desprendieron del Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006. En este periodo el fondo recibió recursos por 760.8 millones de pesos, con lo que dio apoyo a 2 862 empresas y/o proyectos productivos. *El Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006* del Fonaes presenta los resultados del programa sobre las diversas líneas estratégicas y de las vertientes productivas, así como el ejercicio del gasto corriente y ofrece un panorama de cómo se recibió el mismo al inicio de la gestión del presidente Fox. Asimismo describe los principales resultados sobre las metas programadas, las acciones a realizar en el futuro para la consolidación del programa en el actual esquema, un estado de las finanzas del programa y finalmente los procesos jurídicos que el organismo enfrentó como resultado de la interposición de diversas demandas y resolución de conflictos.³⁰

En el sexenio pasado hasta el 31 de diciembre de 2005, en términos generales el programa cumplió con las metas y principales prioridades del gasto, a pesar de que en el 2001, cuando se recibió el programa, se encontró insuficiencia de los recursos en el rubro de servicios personales,

³⁰ Secretaría de la Función Pública, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006 de la Coordinación y Fondo de Apoyo a Empresas en Solidaridad, en www.fonaes.gob.mx (consultado en noviembre de 2006).

rezagos en el equipamiento e infraestructura física y recorte en el marco del programa de ahorro establecido, una descentralización del personal a las delegaciones federales, así como una progresiva desincorporación de la Sedesol.

También se definieron los nuevos mecanismos de apoyo en la reorientación del programa, que ahora se identifica con una política pública de acceso al financiamiento y de capacitación al desarrollo empresarial, muy distante ya de la creación y consolidación de nuevas empresas sociales.

Conclusiones

En síntesis, el Fonaes es un programa que ha transitado de la creación y consolidación de empresas en solidaridad como una necesidad de la población rural y urbana en condiciones de pobreza, a un esquema de generación de oportunidades de ingreso, tratando de incidir en el rubro del desarrollo regional, para finalmente ser parte de una política de desarrollo y capacitación empresarial para los microempresarios.

Si bien aún es necesario realizar un mayor acercamiento a cada una de las vertientes productivas que el programa opera a partir de 1992, una primera visión global de la evolución del mismo y un seguimiento general hasta el 2005 arrojan indicios importantes del enfoque que los tres go-

biernos le han impuesto como resultado de los proyectos de gobierno que lo han sustentado y que continúa operando como un espacio de participación económica y social de grupos en condiciones de pobreza rural y urbana.

Finalmente es importante destacar que el Fonaes es parte de una estrategia que integra di-

versos programas de igual número de dependencias, cuyo objetivo actual es el acceso al microfinanciamiento y a la capacitación empresarial de pequeñas unidades productivas, de manera especial en el ámbito rural, pero que puede ser de mayor interés en el ámbito de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía social.

Resultados de la intervención pública y privada para el financiamiento de vivienda en el periodo 1994-2006

SALVADOR MORENO PÉREZ

El presente artículo describe y explica los factores que determinaron las condiciones favorables para el financiamiento público y privado de la vivienda en el sexenio de Vicente Fox (2001-2006), se analiza el presupuesto público asignado al sector y el número de viviendas producidas en comparación con el sexenio anterior; por último se señalan los grandes pendientes en la materia.

Introducción

La vivienda es un derecho social del ser humano; es un bien fundamental. En ese espacio se logra la socialización a través de la integración en las familias y gracias a ello el funcionamiento de las comunidades y el enriquecimiento cultural de los pueblos. Es por eso que se puede afirmar que la vivienda es más que una construcción para habitarla. Pero entonces ¿cuál es el problema de la vivienda? No es otro que la carencia de una “vivienda digna” para los sectores de menores recursos.¹

El problema de la vivienda ha sido ampliamente estudiado, tanto en México como América Latina.² La mayor parte de las investigaciones han demostrado que el Estado ha tenido una participación directa para enfren-

¹ La definición del término *vivienda* ha sido ampliamente debatida tanto en los círculos académicos como entre los encargados de implementar las políticas públicas. Las reflexiones van desde los cuestionamientos a las implicaciones éticas y morales de lo que se debe considerar “vivienda digna”, hasta las de carácter operativo, que se refieren a cómo registrar el inmueble llamado *vivienda*. Dentro de esta gama de reflexiones se encuentran diversos puntos intermedios sobre los aspectos funcionales que debe cubrir la casa-habitación. En la nueva ley de vivienda se denomina a la vivienda digna y decorosa a aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Vivienda* [Actualización: 28 de agosto de 2006] en www.diputados.gob.mx/cesop/

² Para América Latina Raquel Szalachaman, *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa*, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL-ECLAR, ONU, Chile, 2002; Emilio Pradilla Cobos, *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, Fontamara, México, 1987; Emilia Herrasti y Judith Villavicencio (coords.), *La política habitacional en México y América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1998; René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado de la vivienda en el México de hoy*, Cámara de Diputados, UAM-Azcapotzalco, Porrúa, México, 2006; Comisión Nacional de Vivienda, Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc), *Estado actual de la vivienda en México 2006*, SHF/Conavi/Sedesol/Infonavit, México, 2006, consultado en www.shf.gob.mx (noviembre de 2006).

tar la carencia habitacional. La acción habitacional del Estado ha tenido modificaciones importantes que coinciden con las transformaciones económicas, el resultado de las nuevas orientaciones parece ser la ausencia de soluciones adecuadas para la población de menores ingresos; sin embargo, llama la atención el hecho de que la política actual de vivienda se destaque como uno de los principales logros de la administración foxista.

Ante ese hecho el presente artículo se propone como objetivos describir y explicar los factores que determinaron las condiciones favorables para el financiamiento público y privado de la vivienda de los últimos años; analizar el presupuesto público asignado al sector y el número de viviendas producidas en comparación con el sexenio anterior. Por último describe los grandes pendientes en la materia.

La política de vivienda en México

El derecho a la vivienda tiene profundas raíces históricas. La Constitución de 1917, en su artículo 123, fracción XII, estableció la obligación de los patronos de proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas.

En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para brindar seguridad social a los trabajadores, aunque en sus inicios también

proporcionó vivienda a sus derechohabientes. Los principales organismos nacionales de vivienda se crearon cuando México entró en una etapa de urbanización y de desarrollo industrial más avanzada.

En 1963, el gobierno federal constituyó en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), una institución promotora de la construcción y mejora de la vivienda de interés social, para otorgar créditos a través de la banca privada; en la administración de Vicente Fox el Fovi se transformó en Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la cual tiene como objetivos principales propiciar el acceso a la vivienda de calidad a los mexicanos a través del establecimiento de las condiciones para que se destinen recursos públicos y privados a la oferta de créditos hipotecarios. Además, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la SHF promueve la construcción y adquisición de viviendas preferentemente de interés social y medio.³

En febrero de 1972 se reformó el artículo 123 de la Constitución, dando origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Dicha reforma obliga a los patronos, mediante aportaciones, a constituir un Fondo Nacional de la Vivienda y a establecer

³ *Sociedad Hipotecaria Federal, Institución de Banca de Desarrollo*, consultado en www.shf.gob.mx (noviembre de 2006).

un sistema de financiamiento que permite otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Ese mismo año se reformó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) para crear el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste), para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores que se rigen por el apartado B de la Ley Federal del Trabajo.

Hasta la década de los ochenta, el eje de la política de vivienda había sido la intervención directa del Estado en la construcción y financiamiento de vivienda y aplicación de subsidios indirectos, con tasas de interés menores a las del mercado. En la primera mitad de la década de los noventa se inició la consolidación de los organismos nacionales de vivienda como entes eminentemente financieros.⁴

En 1983 se reformó el artículo 4 de la Constitución, estableciendo que todos los mexicanos tienen derecho a una vivienda digna y decorosa; a partir de ese momento el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se asume que el Estado mexicano debe procurar ese derecho.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 es el umbral del que se derivan los ámbitos de competencia de cada uno de los sectores encargados de la implementación y ejecución de las políticas públicas, como la de vivienda, y donde se integran los objetivos, estrategias y líneas de acción para atender cada ámbito de competencia. Las estrategias propuestas en materia de vivienda se refieren en términos generales a concertar acciones con los tres niveles de gobierno, así como con la sociedad civil para consolidar el mercado habitacional; promoviendo la compra, construcción, renta y mejoramiento de las viviendas a través de políticas y programas; vincular proyectos de ordenación del territorio, de oferta de servicios públicos, de construcción y de mejoramiento de vivienda mediante la concertación de acciones de los servidores públicos, la sociedad civil, las empresas privadas e instituciones educativas; otorgar créditos hipotecarios mediante financiamiento público y privado; se propone

⁴ Luis de Pablo Serna, *La política de vivienda en México*, consultado en www.cddhcu.gob.mx (noviembre de 2006).

reactivar la banca de desarrollo creando una entidad financiera para otorgar créditos y garantías para la obtención de viviendas de interés social.⁵

Las políticas implementadas por la actual administración pública federal en el tema de vivienda se encuentran en el Programa Sectorial de Vivienda (2001-2006).⁶ Para la gestión del Programa Sectorial de Vivienda el gobierno federal creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi)⁷ que es la instancia responsable del sector y encargada de coordinar las actividades entre los tres órganos de gobierno, así como de todos los agentes involucrados en la producción de vivienda. Es responsable también de operar el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi), el cual actúa como órgano de consulta y asesoría del poder Ejecutivo federal en materia de vivienda; es el foro en donde los diversos actores del sector presentan propuestas e inquietudes para el desarrollo de la política general de vivienda.

La Sedesol, a través de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, elabora y difunde anualmente la información sobre los créditos otorgados por el conjunto de los organismos que financian vivienda en nuestro país. La Estadística Nacional de Vivienda es una herramienta útil en el análisis, evaluación y planeación, y contiene información sobre el número de créditos otorgados por organismo y tipo de programa, entidad federativa y municipio, así como el desglose de

⁵ Para mayor información consultar en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Vivienda [actualización: 28 de agosto de 2006] en www.diputados.gob.mx/cesop/

⁶ El Programa Sectorial de Vivienda establece seis estrategias para el desarrollo de este sector: 1. Articulación institucional y fortalecimiento del sector; 2. Crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda; 3. Apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio; 4. Desgravación, desregulación habitacional y su marco normativo; 5. Abasto de suelo con aptitud habitacional y desarrollo de infraestructura y servicios para vivienda y, 6. Desarrollo tecnológico, abasto competitivo de insumos, normalización y certificación habitacional para el crecimiento de la producción.

⁷ Con la publicación de la nueva Ley de Vivienda aprobada el 25 de abril del presente año y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda ahora pasa a ser la Comisión Nacional de Vivienda.

la inversión anual ejercida en los programas.⁸ Las instituciones y los organismos involucrados en la producción de vivienda son muy diversos, algunos son de carácter público, otros privados y mixtos.⁹

La oferta de vivienda en México

El mercado formal de vivienda está representado por los desarrolladores, que se pueden clasificar en tres grandes grupos: *a)* empresas grandes, reportan ventas por más de 5 mil viviendas anuales, algunos ejemplos son: Homex, Geo, ARA, Urbi, Su Casita, Sare, entre las más importantes. La mayoría de estas empresas cotiza en la bolsa de valores; *b)* empresas medianas, con un volumen anual de ventas que varía entre las mil y 5 mil unidades. De acuerdo con el Censo Económico 2004, existen en el país 134 firmas que entran en esta categoría; a diferencia de las grandes, tienen menores opciones de financiamiento, dependen principalmente del apoyo de las Sofoles y el Infonavit; *c)* las pequeñas y microempresas son firmas que venden menos de 100 viviendas por año, generalmente desarrollan un proyecto específico y desaparecen cuando se concreta la venta; los cálculos indican que existen alrededor de 173 mil empresas de este tipo.¹⁰

Ante la incapacidad del Estado de cumplir con lo establecido en el artículo 4 constitucional de garantizar el derecho a la vivienda de las familias, se han desarrollado procesos informales o irregulares para acceder a un tipo de vivienda. Esta figura ha sido reconocida por la nueva Ley de Vi-

vienda, donde se identifica como Producción Social de Vivienda, y la define como

aquella que se realiza bajo el control de los autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda sobre la producción mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones.¹¹

Las cifras más optimistas hablan de que más del 50% de la población ha recurrido a la producción social de vivienda para resolver sus necesidades habitacionales. Es importante el reconocimiento que se hace en la nueva Ley de Vivienda; sin embargo, uno de los grandes pendientes de la agenda legislativa es la reglamentación al respecto.

La oferta se complementa con el mercado de vivienda usada, que es una de las opciones para la adquisición de casa propia por las ventajas en precio, ubicación y espacio. Mientras, el mercado de arrendamiento es de gran movilidad, pero los desarrolladores invierten poco en este sector que representa cerca del 13.5% de la inversión nacional de vivienda que equivale a tres millones de casas y se concentran en cinco entidades federativas: Distrito Federal, México, Jalisco, Veracruz y Puebla.¹²

En la administración pasada (2001-2006) uno de los logros más importantes fue la destacada construcción de viviendas respecto de los sexenios pasados. Por ello, en la mayor parte de las notas de prensa se destaca ese hecho como el gran logro del sexenio.¹³

En esa materia, tal administración se propuso lograr un ritmo anual de financiamiento de 750 mil viviendas por año. Esta meta requirió llevar a

⁸ Consultado en *Preguntas frecuentes* <http://www.conafovi.gob.mx> (noviembre de 2006).

⁹ Entre los más importantes se encuentran: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi); Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste); Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo); Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF); Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi); Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles); Organismos Estatales de Vivienda (Orevis); Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis).

¹⁰ Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), *El estado actual de la vivienda en México 2006*, Cidoc, SHF, Conavi, Infonavit, Sedesol, México, 2006, p. 28

¹¹ Ley de Vivienda, *Diario Oficial de la Federación*.

¹² Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc), *op. cit.*, p. 32.

¹³ Consultado en <http://sexto.informe.presidencia.gob.mx/docs/resumen/02-25.pdf> (septiembre, 2006).

cabo cambios en el sector habitacional orientados a propiciar el crecimiento, promover un mayor financiamiento, incrementar la productividad y favorecer la oferta de suelo para la construcción habitacional.¹⁴

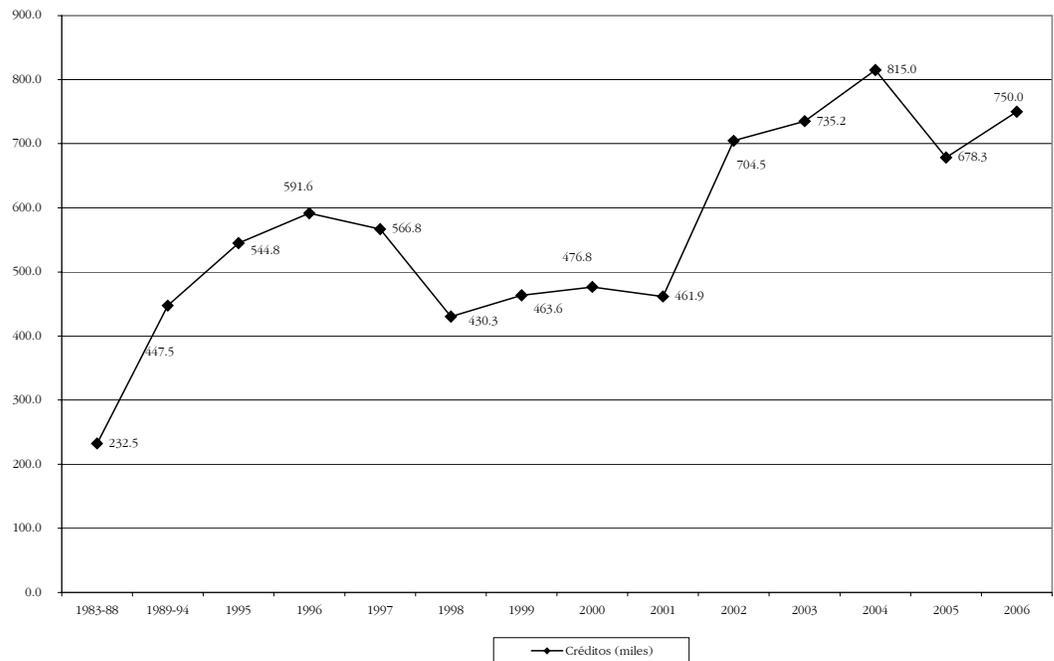
Los logros de la actual política habitacional

En la Gráfica 1 podemos apreciar que en el sexenio de Vicente Fox Quezada hubo un crecimiento sostenido en el número de créditos para vivienda, que en promedio representan 690 mil por año; se espera que se alcance la cantidad de 4 millones de créditos, cifra que supera en un millón al sexenio anterior.

A pesar de los enormes éxitos cuantitativos, esa política de vivienda ha sido criticada en algunos aspectos. En primer lugar, se dice que muchas de las viviendas construidas no cubren el aspecto de ser *dignas y decorosas* como lo señala la Constitución, debido a las deficiencias de orden cualitativo en algunos proyectos de vivienda de interés social nueva, como falta de privacidad, insuficiente aislamiento térmico y acústico, inexistencia de servicios urbanos, etcétera. Además, hay problemas de acceso y deficiencias de transporte por la ubicación extremadamente alejada de estos grandes conjuntos urbanos de los lugares centrales.¹⁵

La desvinculación entre los centros de trabajo y los de habitación es otro de los cuestionamientos frecuentes porque existe una desarticulación

Gráfica 1
Número de créditos otorgados para viviendas, 1983-2006



Fuente: VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006.

¹⁴ Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc), *op. cit.*, p. 24

¹⁵ Priscilla Connolly, “¿Política de vivienda o política de construcción?”, presentado en el foro La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados (en prensa) en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>

entre la política habitacional y la del desarrollo urbano.¹⁶

En la Gráfica 2 se puede observar que el Infonavit es la institución que ha otorgado el mayor número de créditos para vivienda, se espera que en este 2006 alcance 435 mil; el Fonhapo representa el segundo lugar con aproximadamente 140 mil créditos, la Sociedad Hipotecaria Federal otorgó alrededor de 115 mil créditos y las entidades financieras (banca comercial y Sofoles) financiaron alrededor de 90 mil créditos de vivienda.

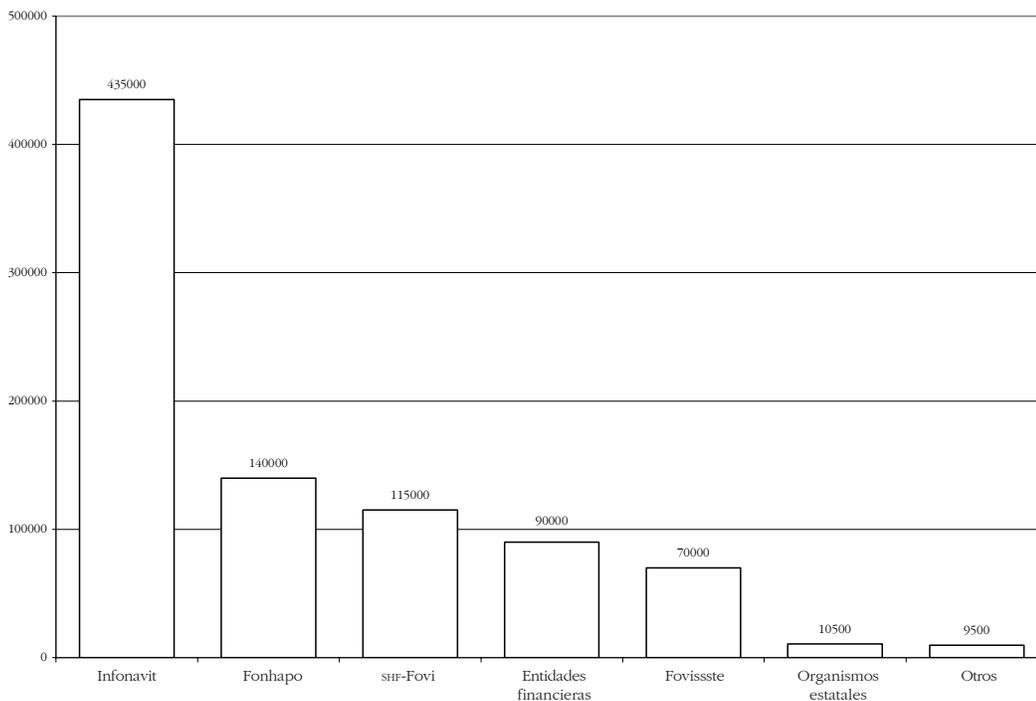
Así, en la Gráfica 3 se puede observar que de cada 10 créditos, cinco son otorgados por el Infonavit y los cinco restantes se distribuyen entre el Fovissste, la Sociedad Hipotecaria Federal, la banca y las Sofoles; éstas últimas otorgan uno de cada diez créditos.

En la actual administración el Infonavit promovió una política que tenía por objetivo convertirlo en un organismo eficiente con altos niveles de rentabilidad como los de una empresa privada, pero conservando y acrecentando su sentido social. La modernización del Instituto tuvo como bases el fortalecimiento financiero a través de la recuperación de la cartera vencida y el aumento de los ingresos por fiscalización, además de las alianzas con el sector privado y el acceso a los mercados financieros a través de las bursatilizaciones hipotecarias.¹⁷

En la Gráfica 4 se puede apreciar que después de la crisis de 1995 la inversión pública y privada ejercida en vivienda como porcentaje del producto interno bruto se mantuvo en niveles decre-

Gráfica 2

Número de créditos para viviendas por tipo de programas y principales organismos, 2006

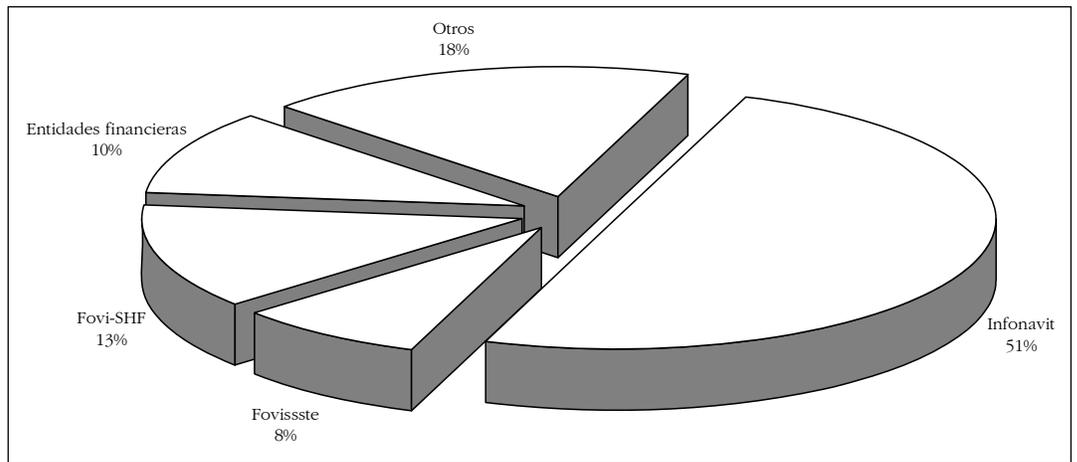


Fuente: VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006.

¹⁶ René Coulomb, “La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida”, en foro La vivienda en México: construyendo análisis y propuesta, *idem*.

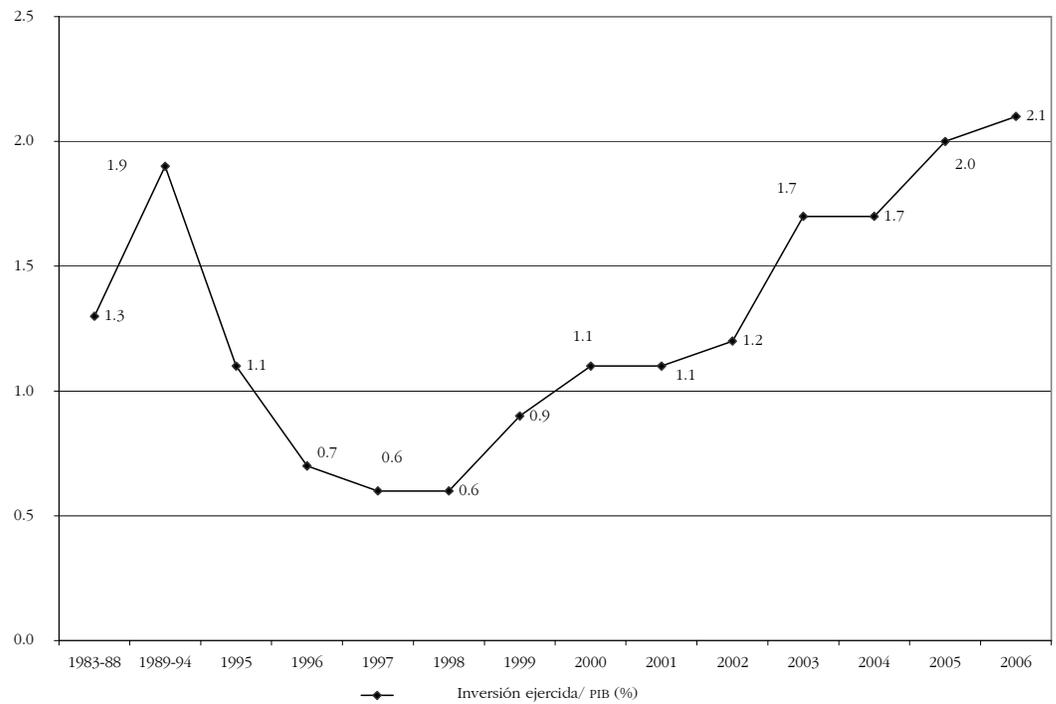
¹⁷ Conferencia magistral del C.P. Víctor Borrás Setién, director general del Infonavit, en el foro Factores para la competitividad en la vivienda y en la infraestructura urbana, Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C. (Cihac), México, 17 y 18 de octubre, Centro Banamex, México, 2006.

Gráfica 3
Distribución porcentual del número de créditos otorgados por organismo, 2006



Fuente: VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006.

Gráfica 4
Inversión ejercida como porcentaje del producto interno bruto PIB, 1983-2006



Fuente: VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006.

cientes hasta alcanzar 0.6% en 1998; a partir de 1999 se observa un crecimiento constante hasta alcanzar 2.1% del PIB en 2006. Sin embargo, a pesar del enorme crecimiento, todavía no se alcanza el nivel que tienen los países desarrollados (alrededor de 8% del PIB); según José Manuel Agudo ese crecimiento se logrará en el año 2018 si se mantienen las actuales condiciones económicas.¹⁸

La mayoría de los créditos de las instituciones públicas como las inmobiliarias y desarrolladores se orientan principalmente a la edificación de vivienda nueva (77 de cada cien), 17 de cada cien son créditos para el mejoramiento físico, cinco de cada cien se centran en la vivienda inicial o pies de casa y menos del 1% de los créditos se destinan a la infraestructura (Gráfica 5).

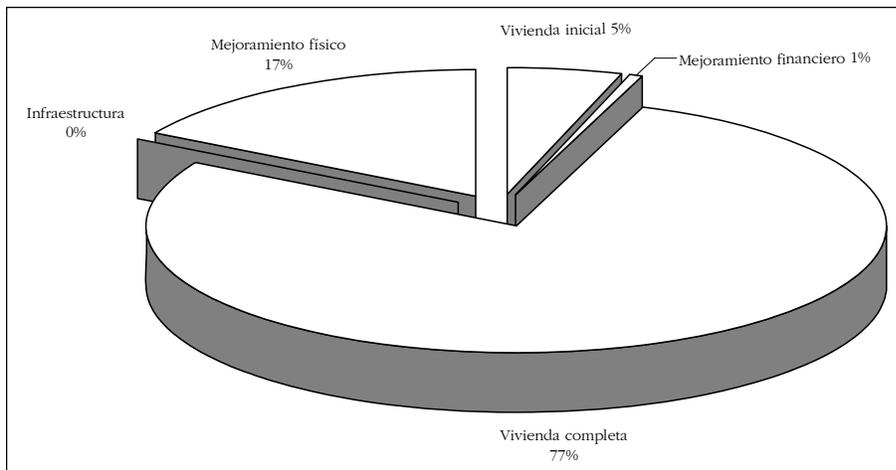
En términos reales, en el sexenio 2001-2006 se observó un crecimiento paulatino de la inversión total (pública y privada) ejercida en vivienda; situación muy diferente a la del sexenio anterior, ya que después de la crisis de 1995 hubo un decrecimiento importante del sector, equivalente a -1.5% promedio anual entre 1990 y 1994. Al final de la administración del ex presidente Ernesto Zedillo se dio una ligera recuperación, equivalente a 3.3% de crecimiento promedio anual.

En el sexenio de Vicente Fox se observa una total recuperación del sector con tasas de crecimiento anual de 15.5%, se espera que para el año 2006 la inversión en el sector rebase los 180 mil millones de pesos (Gráfica 6).

Sin embargo, cuando analizamos sólo la inversión del gobierno federal sin incluir la ejercida por el sector privado, se observa un crecimiento en términos reales de la inversión pero con tasas de crecimiento menores. De hecho, como se aprecia en la Gráfica 7, existe un decrecimiento en la tasa anual de crecimiento en el sexenio de Vicente Fox en comparación con el de Zedillo; este último al final de su mandato registró una tasa de crecimiento de la inversión anual en el sector de alrededor de 10.7%. En contraste, en el sexenio de Fox se observa un decrecimiento, al alcanzar una tasa de crecimiento anual de 8.9%.

En la Gráfica 8 se observa que el verdadero impacto en el sexenio de Vicente Fox en lo relativo a la inversión en vivienda está determinado por el gran crecimiento de la inversión privada en el sector. Analizando sólo la inversión privada, se puede constatar que durante todo el sexenio del ex presidente Zedillo hubo un decrecimiento de la inversión privada en el sector; así,

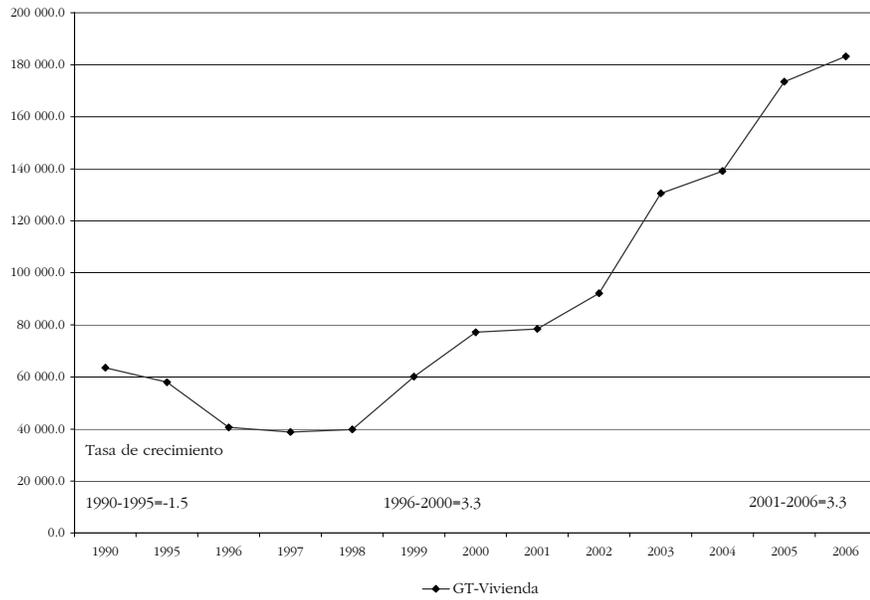
Gráfica 5
Distribución porcentual de viviendas por tipo de programa, 2005



Fuente: VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006.

¹⁸ José Manuel Agudo Roldán, ponencia presentada en el foro Factores para la competitividad en la vivienda y en la infraestructura urbana, *idem*.

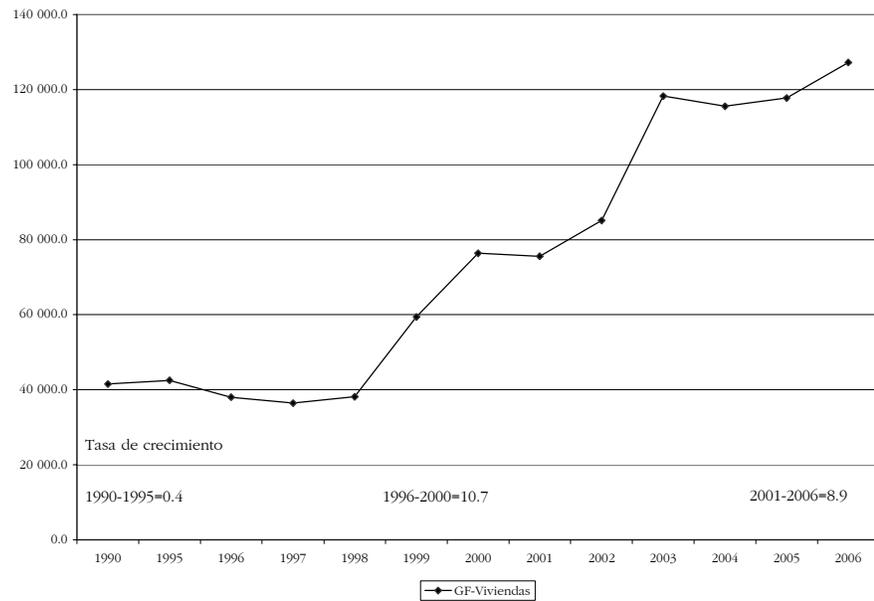
Gráfica 6
Inversión total ejercida en vivienda, 1990-2006
 (millones de pesos)



Base oct. 2006=100

Fuente: VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006.

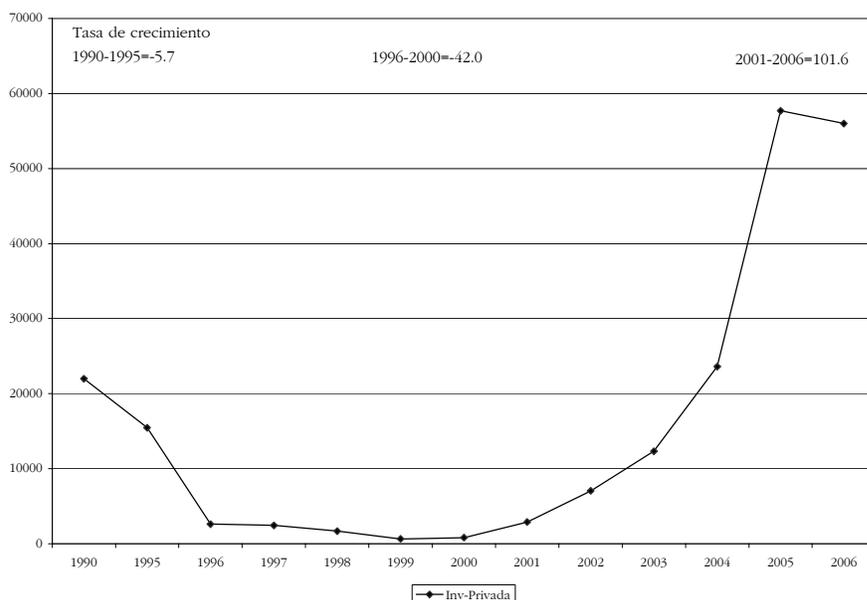
Gráfica 7
Inversión federal ejercida en vivienda 1990-2006
 (millones de pesos)



Base oct. 2006=100

Fuente: VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006.

Gráfica 8
Inversión privada ejercida en vivienda 1990-2006
(millones de pesos)



Base oct. 2006=100

Fuente: VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006.

se registraron tasas de crecimiento negativo anual (-42%). El gran cambio se observa a partir del 2001, donde la inversión privada en el sector comienza a crecer de forma sostenida, representando una tasa de crecimiento promedio anual de más de 101%. De esta manera, en el 2001 la inversión alcanzó los 2 300 millones de pesos y en el 2006 se espera una inversión de más de 56 mil millones de pesos. En conjunto, en el 2005 los créditos fondeados por las Sofoles y la banca representaron 25% del total de viviendas financiadas y con casi 45% del valor de las mismas.¹⁹

El dinamismo del sector privado en el presente sexenio se puede apreciar mejor en la Gráfica 9, donde se puede observar que las más importantes inmobiliarias tuvieron un crecimiento en el número de unidades producidas entre 2004 y 2005. La inmobiliaria Su Casita pasó de 7 mil viviendas ofertadas en 2002 a 60 mil en 2006. En segundo lugar, en 2004 el grupo Geo logró colocar en el mercado poco más de 33 mil viviendas y 37 400 en 2005.

¹⁹ Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc), *op. cit.*, p. 51.

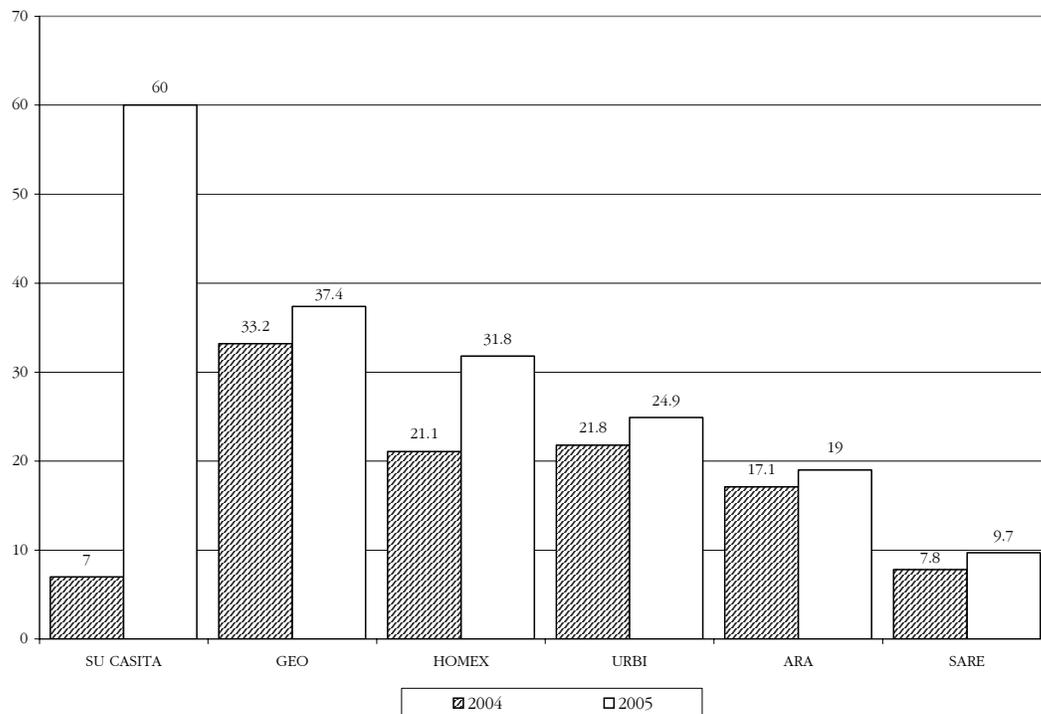
En general se puede afirmar que la producción de vivienda durante el presente sexenio se vio favorecida por los buenos resultados de las variables financieras como el control de la inflación. Además la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal modernizó el sistema financiero a través de la canalización de recursos adicionales al mercado hipotecario provenientes del sector privado.

A partir del 2000 la banca se reintegró al financiamiento habitacional, mejorando sustancialmente las condiciones crediticias. En esta reactivación tuvieron un papel importante la promulgación de la Ley de Transparencia y Fomento de la Competencia en el Crédito Garantizado y las reformas realizadas en la miscelánea de garantías.²⁰

Las medidas anteriores, además de la competencia entre las instituciones crediticias, propiciaron reducciones muy significativas en las tasas de interés. Adicionalmente, los intermediarios pri-

²⁰ Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc), *op. cit.*, p. 45.

Gráfica 9
Número de unidades vendidas por las grandes empresas, 2004-2005



Nota: Los datos de la inmobiliaria Su casita corresponden a los años 2002-2006.

Fuente: SHF-Conavi-Infonavit-Cidoc-Sedesol, *El estado actual de la vivienda en México 2006*, México, 2006.

vados han diversificado sus fuentes de financiamiento a través de emisiones de bonos, también hay crédito para edificación destinado a los desarrolladores; nuevos esquemas y productos de los organismos nacionales de vivienda como el cofinanciamiento y medidas como la deductibilidad fiscal de las tasas reales de interés de los créditos hipotecarios.²¹

Los grandes pendientes

A pesar de los logros en materia de edificación de viviendas nuevas, el propio titular de la Comisión Nacional de Vivienda, Carlos Gutiérrez, reconoció que quedan temas pendientes, como la necesidad de contar con un esquema de crédito que inserte de forma más ágil a las personas que tienen ingresos de no más allá de tres salarios mínimos (alrededor de 4 365 pesos mensuales). Otro

²¹ *Ibid.*, p. 21.

gran reto será poner en marcha una política bien definida para la planificación urbana, así como dar continuidad a un Registro Público de la Propiedad actualizado y con parámetros de vanguardia en todo el país.²²

En el ámbito académico²³ la discusión se plantea en términos de implementar una política que rescate el concepto de *vivienda digna*. En ese sentido se plantea abrir el debate acerca de las condiciones habitacionales deseables y posibles; la evaluación de la vivienda existente, por sus virtudes y deficiencias (no sólo por los indicadores censales). Un aspecto olvidado en la política habitacional es la vivienda rural; es necesario destinar mayores recursos a los programas existentes. Hace

²² David Aguilar Juárez, "El sector vivienda no parará con la transición", *El Universal*, 5 de octubre de 2006, consultado en www.eluniversal.com.mx (noviembre de 2006).

²³ Priscila Connolly, "La demanda habitacional", en René Coulomb y Martha Scheingart (coord.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, Cámara de Diputados/UAM-Azcapotzalco/Porrúa, México, 2006.

falta también un programa para dignificar los asentamientos urbanos irregulares, así como una evaluación de sus nuevas tendencias.²⁴

Independientemente del aparente éxito en la política de construcción de viviendas, una de las tareas en el mediano plazo es la evaluación de las acciones de los institutos de vivienda.

Otra tarea pendiente, no menos importante, es la de dimensionar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la discusión y reorientación de las políticas habitacionales.

Comentarios finales

La demanda de vivienda se caracteriza por tener una alta sensibilidad al entorno macroeconómico, la inflación y tipo de cambio, así como la presencia de costos de transacción. Por ello es fundamental que la política económica promueva el crecimiento y la inversión, ya que a pesar de los avances la oferta de vivienda todavía es insuficiente para garantizar el acceso a todos los sectores de la población.

En nuestro país se ha privilegiado la política de construcción de viviendas en propiedad, sin embargo Coulomb afirma que es necesario dinamizar otros mercados como el del alquiler, que es muy poco (re) conocido por parte de los responsables de diseñar las políticas públicas, el papel que desempeña la vivienda en arrendamiento en la problemática habitacional del país. El especialista sugiere tres estrategias en la materia: fomentar la conservación y ampliación del parque de vivienda en renta existente; incentivar el desarrollo de la vivienda en renta en zonas urbanas, zonas fronterizas, polos turísticos y ciudades con fuerte inmigración y regular las relaciones sociales del alquiler.²⁵

Además, es necesario profundizar en la discusión sobre la relación entre vivienda y medio ambiente. En particular, Duhau menciona que se hace necesaria una política de reservas territoriales y diseñar programas destinados a la población de bajos ingresos que no tiene posibilidades de acceder a los programas formales de vivienda.²⁶

²⁵ *Ibid.*, p. 500.

²⁶ Emilio Duahu L. y Ma. Soledad Cruz Rodríguez, "Suelo para vivienda", en Coulomb y Scheingart (coords.), *Entre el Estado...*, *op. cit.*, p. 442.

²⁴ Coulomb y Scheingart (coords.), *Entre el Estado...*, *op. cit.*, pp. 495-513.

Las asignaciones presupuestales al sector transportes en México

JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Este artículo aporta elementos para la descripción y el análisis de las asignaciones financieras al ramo de los transportes nacionales derivadas del Presupuesto de Egresos de la Federación en diferentes ejercicios fiscales. De igual manera se busca contribuir al examen de la participación financiera del sector empresarial en las actividades relacionadas al tema y coadyuvar a examinar la incidencia presupuestaria del sector transportes en los últimos ejercicios fiscales.

Contexto e importancia económica del sector transportes

Los objetivos rectores que la administración pública federal ha definido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 fijaron entre otras prioridades en materia de transportes, la necesidad de integrar una red de infraestructura que permita facilitar la participación del país en la globalidad y la pertinencia de contar con un sistema de redes de transporte y logística para el traslado de bienes y personas, que proporcionen servicios de calidad a los usuarios con un enfoque multimodal, eficiente y competitivo.¹

De la misma forma, el PND definió como necesidad estratégica contar con un sistema de transportes que permitiera integrar a las diversas comunidades del país, tanto urbanas como rurales, con el objetivo de alcanzar las metas estratégicas del sector transportes, metas que planteaban la modernización de los corredores carreteros; mejorar el estado físico de las carreteras; abatir el porcentaje de la población rural sin acceso a caminos; e implementar programas de convivencia ferrocarril-ciudades, entre otras.

En ese contexto la importancia económica y estratégica de los transportes en el país se subraya cuando se examinan los contenidos de los diferentes programas implementados en el ramo como el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 o los Programas Subsectoriales de Desarrollo Aeroportuario o de Servicio de la Red Carretera, así como los programas regionales de desarrollo Centro-Occidente, Centro País, Noroeste, Noreste, Sur-Sureste y Plan Puebla Panamá.

Así, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y sus organismos coordinados, han ejercido durante 2006 un presupuesto total de 47 mil millones de pesos para el cumplimiento de las acciones programadas; 33 mil millones corresponden a recursos fiscales aprobados en el presupuesto

¹ Véase Objetivos Rectores y Estrategias, Crecimiento con Calidad, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, en www.pnd.presidencia.gob.mx/ (fecha de consulta: 21 de noviembre de 2006).

de egresos de la federación, de los cuales 30 mil millones se asignan al sector central y 3 mil millones son transferencias a las entidades del sector. La inversión pública ascenderá a 28 mil millones de pesos; el sector central ejercerá 87.7% y los organismos coordinados 12.3%. El gasto corriente representará una erogación de 18 mil millones; el sector central aplicará 26.8% y los organismos coordinados 73.2 por ciento.²

El sector transportes y el presupuesto de egresos de la federación 2006

El 22 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el presupuesto de egresos a ejercerse en el año fiscal 2006. En el documento se establece que el gasto programable correspondiente al renglón administrativo 09 Sector Comunicaciones y Transportes ascendió a 33 mil 687 millones 158 mil 400 pesos.³

Si se pretende identificar el presupuesto total del Sector Comunicaciones y Transportes, es necesario que a los recursos de naturaleza presu-

puestal anotados se añada el monto de los recursos propios que para el presente año se calcularon en poco más de 14 mil millones de pesos. Lo anterior se detalla en el Cuadro 1.

Anotado lo anterior, es de tener en cuenta que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados tuvo adecuaciones significativas respecto al proyecto presentado originalmente por el titular del poder Ejecutivo. Lo anterior atendiendo al contenido de las disposiciones visibles en la fracción IV del artículo 74 constitucional, que establece la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el proyecto de presupuesto que le sea enviado por el Ejecutivo.

Entre las adecuaciones de mayor relevancia efectuadas por la Cámara de Diputados, pueden advertirse por una parte reducciones significativas al presupuesto destinado a los ramos autónomos; –los Poderes Legislativo y Judicial y el Instituto Federal Electoral entre otros,– y frente a ello se perciben incrementos de importancia en ramos administrativos y entidades sujetas a control, por ejemplo los ramos de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, comunicaciones y transportes, educación, salud, reforma agraria, seguridad pública y ciencia y tecnología; para el caso de los ramos administrativos y para el caso de las entidades sujetas a control, se advierten incrementos presupuestales al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

² Programa de Trabajo 2006 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, capítulo Presupuesto, p. 31, en <http://portal.sct.gob.mx/> (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2006).

³ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 2005, p. 86.

Cuadro 1
Presupuesto del Sector Comunicaciones y Transportes para 2006

<i>Origen de recursos</i>	<i>Millones de pesos</i>
Recursos federales. Sector central	30 385.6
Recursos federales. Transferencias	3 301.5
Recursos del presupuesto de egresos de la federación	33 687.1
Recursos propios	14 008.3
Presupuesto total a ejercer en 2006	47 695.4

Fuente: Programa de Trabajo 2006 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en <http://portal.sct.gob.mx/> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2006).

del Estado (ISSSTE), al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a la Comisión Federal de Electricidad, a Petróleos Mexicanos, y a Luz y Fuerza del Centro.

Las adecuaciones globales aprobadas por la Cámara de Diputados pueden apreciarse en el Cuadro 2.

En lo que corresponde al ramo comunicaciones y transportes, las reasignaciones aprobadas por la Cámara de Diputados se vieron reflejadas en el presupuesto de la SCT, dependencia a la que en el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo, se le asignó un monto de total de 20 mil 127 millones de pesos.

Esa cifra tuvo diversos ajustes, entre reducciones, ampliaciones y reasignaciones en diferentes conceptos y rubros particulares, de forma tal que el presupuesto aprobado por la Cámara de Dipu-

tados del Congreso de la Unión para el sector comunicaciones y transportes para 2006 ascendió a un total de 33 mil 687.1 millones de pesos.⁴

Lo anterior se detalla en el cuadro siguiente, en donde se aprecian las reasignaciones aprobadas por la Cámara de Diputados, mismas que exceptuando el rubro correspondiente al Programa de Empleo Temporal, consistieron en incrementos de importancia. Así se advierte que el presupuesto destinado a construcción y modernización tuvo una reasignación de casi 1.5 veces el monto original para este concepto. Esta modificación se presenta de forma más significativa en el rubro correspondiente a caminos rurales y carreteras alimentadoras, cuyo presupuesto aprobado casi sextuplica al presupuesto original.

Para el concepto denominado “infraestructura ferroviaria y portuaria”, se advierte que no existía

Cuadro 2
Adecuaciones al presupuesto de egresos de la federación aprobadas por la Cámara de Diputados (millones de pesos)

<i>Aprobado</i>	<i>Concepto</i>	<i>Proyecto PEF</i>	<i>Reducciones</i>	<i>Ampliaciones</i>	<i>Reasignaciones</i>
Ramos autónomos	50 092.0	7 209.9	56.6 -	-7 153.3	42 938.7
Ramos administrativos	407 443.1	1 415.5	54 570.6	53 155.1	460 598.2
Ramos generales	1 018 014.8	29 945.5	44 762.1	14 816.6	1 032 831.5
Entidades sujetas a control	605 277.2	1 374.6	33 732.1	32 357.5	637 634.7
Resta por subsidios y transferencias	199 626.8	0	876.4	876.4	200 503.2
Gasto neto total	1 881 200.4	39 945.5	132 245.1	92 299.6	1 973 500.0

Fuente: Adecuaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 2005, pp. 107-112.

⁴ Adecuaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 2005, p. 107.

una previsión financiera dentro del proyecto de presupuesto original y que ese concepto fue dotado de algo más de 442 millones de pesos. Una situación diferente a los incrementos aprobados por la Cámara de Diputados se advierte al examinar el rubro correspondiente al Programa de Empleo Temporal, concepto que tuvo una reducción porcentual de 20 puntos en relación con el monto proyectado originalmente.

Igualmente se canalizan recursos por un monto de 4 068 millones de pesos para el concepto “conservación de carreteras” y 110 millones de pesos al concepto denominado fondos para marina mercante y ferrocarriles, conforme se muestra en el Cuadro 3.

Es de tener presente, que el presupuesto para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2006 que fuera aprobado por la Cámara de Diputados y que ascendió a un monto de 33 687.1 millones de pesos, posteriormente fue modificado a 37 030 millones de pesos, cantidad superior en 9.9% respecto al presupuesto aprobado originalmente.⁵

De ese monto, es posible identificar incrementos de importancia en dos grandes divisiones; una relativa al gasto corriente y otra referente al gasto de capital.

En lo que corresponde al gasto corriente, este concepto se incrementa 0.7% respecto al presupuesto original, debido principalmente a la asignación extra de recursos para cubrir el pago anual de pensiones de Ferrocarriles Nacionales de México, la cual es motivada por las disposiciones de la Ley del Seguro Social.⁶

Conforme al gasto de capital “Obras Públicas, y Otras Erogaciones”, cuyo monto se incrementa en 12.7% respecto al presupuesto original, ello obedeció a una ampliación financiera motivada por la necesidad de atender diferentes daños ocasionados a la infraestructura carretera federal y por los recursos adicionales al gobierno del Estado de México para que fueran canalizados al tren suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM); igualmente se tuvo una ampliación presupuestal destinada al fideicomiso para el nuevo aeropuerto de la ciudad de México. Lo anterior se detalla en el Cuadro 4.

Cuadro 3
Adecuaciones al presupuesto de egresos de la federación aprobadas por la Cámara de Diputados Sector Comunicaciones y Transportes (millones de pesos)

<i>Concepto</i>	<i>Proyecto PEF</i>	<i>Reasignación</i>	<i>Aprobado</i>
Construcción y modernización	4 877.2	7 687.9	12 565.1
Caminos rurales y carreteras alimentadoras	1 255.6	5 601.6	6 857.2
Programa de empleo temporal	1 235.0	-247.0	988.0
Infraestructura ferroviaria, portuaria y otros	—	442.5	442.5
Fondos para marina mercante y ferrocarriles	—	110.0	110.0
Conservación de carreteras	—	4 068.5	4 068.5

Fuente: Adecuaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados al ramo Comunicaciones y Transportes, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006, Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 2005, pp. 112-134.

⁵ Esta modificación presupuestal es derivada de recursos adicionales de inversión autorizados por la Cámara de Diputados, cuya entrega durante el primer semestre del año estuvo sujeta al cumplimiento de la normatividad presupuestaria dentro de la que se incluye la elaboración de estudios costo-beneficio de los nuevos proyectos de comunicaciones y de transportes para su registro en cartera por parte de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Véase

se Secretaría de la Función Pública, “Informe que comprende del 01 de enero al 30 de junio de 2006, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, etapa 2”, *Informe de rendición de cuentas de la Administración 2000-2006*, s/e, 2006, p. 105.

⁶ Véase Reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, artículo vigésimo cuarto transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2001.

Cuadro 4
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Situación presupuestal del 1 de enero al 30 de junio de 2006
(miles de pesos)

	<i>Original</i>	<i>Presupuesto modificado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Variación % Ejercido/ modificado</i>
Corriente				
Servicios personales	3 300 941.1	3 283 736.5	1 420 771.7	43.3
Materiales y suministros	225 325.8	225 943.6	56 390.2	25.0
Servicios generales	1 352 814.0	1 290 128.6	349 774.4	27.1
Subtotal	4 879 080.9	4 799 808.7	1 826 936.3	38.1
Inversión				
Servicios personales	684 428.5	555 205.3	253 415.8	45.6
Materiales y suministros	338 604.7	349 192.1	101 175.0	29.0
Servicios generales	320 887.8	391 379.0	88 321.0	22.6
Bienes muebles	193 750.0	215 860.0	78 198.0	36.2
Bienes inmuebles	347 771.0	225 755.7	1 848.1	0.8
Obras públicas por contrato	23 474 478.0	25 797 547.8	4 997 066.0	19.4
Subtotal	25 359 920.0	27 534 939.9	5 520 023.9	20.0
Transferencias				
Ayudas	7 230.0	110 593.0	103 363.0	93.5
Subsidios	29 400.0	29 400.0	3 023.6	10.3
Transferencias apoyo a programas	3 301 527.5	3 395 331.3	1 540 783.5	45.4
Aportaciones a fideicomisos y mandatos	110 000.0	1 110 000.0	1 033 624.6	93.1
Apoyo a estados y municipios		50 000.0		
Subtotal	3 448 157.5	4 695 324.3	2 680 794.7	57.1
Total de gasto	33 687 158.4	37 030 072.9	10 027 754.9	27.1

Fuente: Secretaría de la Función Pública, "Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006", Informe que comprende del 01 de enero al 30 de junio de 2006, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, etapa 2, México, s/e, 2006, pp. 89-90.

Presupuesto por funciones 2006, sector central y organismos coordinados

Una variable de importancia en el examen del ejercicio presupuestal de las entidades es el cálculo de la proporción existente entre gasto corriente e inversión. Como puede apreciarse más adelante, la inversión pública del sector respecto al presupuesto total ejercido asciende al 60%, y para el caso de la proporción entre el gasto corriente respecto al mismo presupuesto total, este ronda el 40% del presupuesto total.

Si se examinan los datos contenidos en el Cuadro 5, se advertirá que de las subfunciones incluidas en éste, el presupuesto destinado a la inversión en infraestructura carretera supera al monto acumulado del resto de las subfunciones.

Es interesante advertir también que el sector central⁷ ejerce poco más del 63% del presupuesto del ramo para 2006, y que el gasto corriente del sector central representa poco más del 15% del presupuesto total de éste. En el caso de los montos asignados a los organismos coordinados de la SCT, éstos absorben 36% del presupuesto total del sector, destacando que el gasto corriente representa poco más del 75% de ese presupuesto total.

⁷ El sector central de la SCT incluye a las dependencias administrativas con el rango de subsecretarías, coordinaciones generales, direcciones generales, órgano interno de control y unidades homólogas. Para identificar el organigrama en donde se detallan las instancias del sector central, los organismos coordinados y los centros de carácter foráneo, los órganos desconcentrados y las entidades del sector consultar: Presidencia de la República, "Sexto Informe de Labores, Secretaría de Comunicaciones y Transportes", México, 2006, pp. 18-20.

Cuadro 5
Presupuesto del Sector Comunicaciones y Transportes para 2006
(millones de pesos)

<i>Subfunciones</i>	<i>Central</i>	<i>Organismos coordinados*</i>	<i>Total</i>
Infraestructura carretera	25 389.6	2 151.4	27 541.0
Infraestructura portuaria	940.7	3 736.3	4 677.0
Infraestructura aérea	251.9	5 511.7 (b)	5 763.6
Transporte	1 084.2 (a)	227.8	1 312.0
Comunicaciones	269.9	5 652.4	5 922.3
Administración	2 449.3	30.2 (c)	2 479.5
Total	30 385.6	17 309.8	47 695.4
Inversión pública	25 359.9	3 554.8 (b)	28 914.7
Gasto corriente	5 025.7 (a)	13 755.0	18 780.7
Total	30 385.6	17 309.8	47 695.4

* Incluye 3 301.5 millones de pesos de transferencias del gobierno federal y 14 008.3 millones de pesos de recursos propios. *a)* Incluye 29.4 millones de pesos por concepto de subsidios; *b)* Incluye 5 millones de pesos de inversión financiera; *c)* Paquete salarial de Órganos y Entidades apoyadas.

Fuente: Programa de Trabajo 2006 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en <http://portal.sct.gob.mx/> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2006).

Como puede apreciarse en el Cuadro 6, las inversiones públicas del ejercicio fiscal 2006 en el sector se concentran mayoritariamente en el rubro de infraestructura carretera, ramo que porcentualmente representa más del 80% de los recursos públicos destinados al sector. En orden de importancia le siguen las inversiones públicas en materia de infraestructura portuaria, ramo que concentra casi 9% del monto de recursos presupuestales al sector, en porcentajes menores al 4% se coloca el rubro de infraestructura aérea y con montos similares se encuentran los renglones referentes a la inversión en materia de servicio postal y telecomunicaciones, que absorben 1.2% del total de la inversión pública; cifra similar se destina a las inversiones públicas destinadas al Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec y al Instituto Mexicano del Transporte, los cuales concentran 1.4 del porcentaje total de los recursos públicos destinados a la inversión en el sector.

Los ingresos propios del sector SCT

En lo referente a los ingresos propios obtenidos por la secretaría, esta categoría de recursos públi-

cos se integra por los conceptos de derechos, productos y aprovechamientos;⁸ el renglón de productos consta de un listado de 380 conceptos y los aprovechamientos para el año fiscal 2006 son relación de 53 rubros distintos. Los recursos obtenidos por la recaudación de ingresos propios del sector comunicaciones y transportes se envían a la Tesorería de la Federación y se registran ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria.⁹

La recaudación de ingresos del periodo de enero a junio de 2006 ascendió a 2 517.9 millo-

⁸ La recaudación de recursos por estos conceptos tiene sustento en la Ley Federal de Derechos, disposición en la que están contenidos los conceptos y montos que se cobran a los contribuyentes por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios en funciones de derecho público. Los conceptos y tarifas de los servicios que administra la SCT en cada ejercicio fiscal están sujetos a reformas, adiciones o derogaciones que proponen las áreas administradoras de servicios por conducto de la Unidad de Asuntos Jurídicos y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presenta para su autorización al Congreso de la Unión.

⁹ Además de la Ley Federal de Derechos, sustentan el sistema recaudatorio de ingresos propios para el sector, la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación. En la esfera administrativa, son aplicables el Manual de Procedimientos

Cuadro 6
Sector Comunicaciones y Transportes
Programa de inversión pública para 2006

<i>Subfunciones</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>%</i>
Infraestructura carretera	24 270.3 (a)	83.9
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	24 162.3	
Caminos y Puentes Federales (Capufe)	108.0	
Infraestructura portuaria	2 580.0	8.9
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	568.7	
Administraciones Portuarias Integrales (Apis)	1 977.2	
Fideicomiso de Formación y Capacitación para el personal de la Marina Mercante Nacional (Fidena)	34.1	
Infraestructura aérea	1 094.6	3.8
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	27.8	
Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)	598.7 (b)	
Grupo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM)	357.0	
Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (ENEAM)	111.1	
Transporte	392.7	1.4
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	329.9	
Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT)	57.1	
Instituto Mexicano del Transporte (IMT)	5.7	
Comunicaciones	335.4	1.2
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	29.5	
Comunicaciones Telegráficas (Telecom)	99.3	
Servicio Postal Mexicano (Sepomex)	203.3	
Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)	3.3	
Administración	241.7	0.8
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	241.7	
Total	28 914.7	100

(a) Incluye 1.2 millones de pesos de gastos de inversión de la Subsecretaría de Infraestructura; (b) Incluye 5 millones de pesos de inversión financiera.

Fuente: Programa de Trabajo 2006 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en <http://portal.sct.gob.mx/> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2006).

nes de pesos, el comportamiento de este indicador se muestra en la Gráfica 1.

Si se consideran los ingresos propios del sector transportes, sin incluir los recursos cuyo origen está vinculado al sector comunicaciones, tenemos que entre los principales conceptos de recaudación de ingresos propios destacan los servicios prestados por la operación del autotransporte federal, los servicios auxiliares en caminos de jurisdicción federal. Respecto a los montos obtenidos por la operación del transporte privado, tales recursos tienen su origen en la expedición de per-

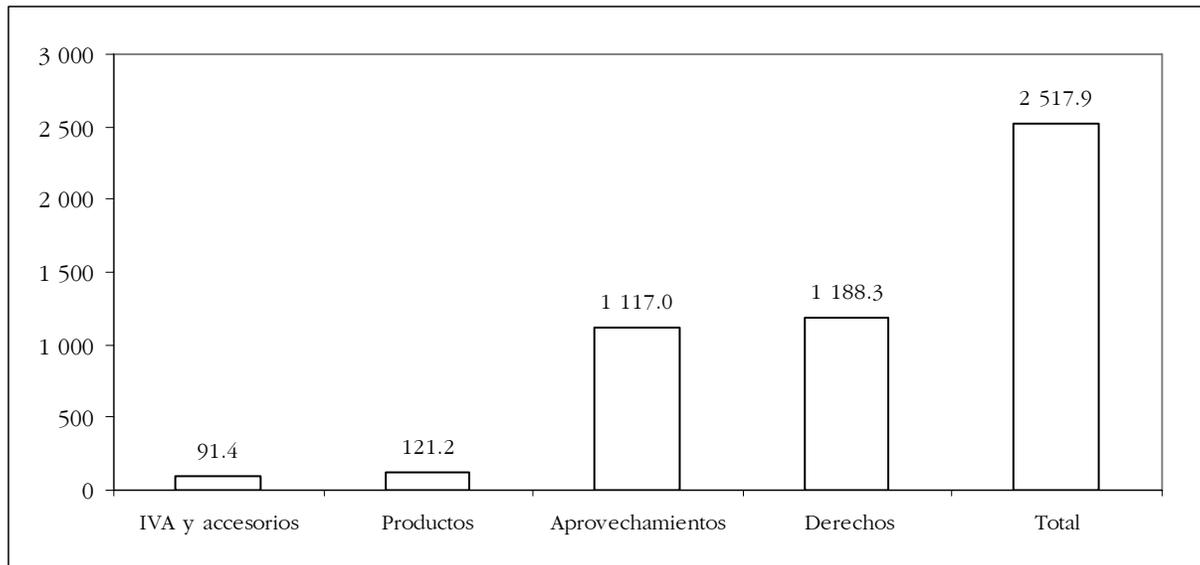
para la Recaudación de Ingresos, el Manual del Usuario del Nuevo Sistema de Ingresos, el Manual de Trámites en Línea Internet y el Catálogo de Tarifas para el cobro de servicios de la SCT.

misos y autorizaciones para la operación del autotransporte federal de pasajeros y turismo, de carga en general, de carga especializada de materiales y residuos peligrosos, de objetos voluminosos y la operación de servicios de arrastre y salvamento, entre otros. Además se obtienen recursos por el pago de calcomanías, placas metálicas, tarjetas de circulación, licencias y baja del registro de vehículos.¹⁰

Otros conceptos de importancia en la recaudación de ingresos propios por el sector transportes son el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de aeropuertos, pago de servicios

¹⁰ Secretaría de la Función Pública, "Informe de rendición...", *op. cit.*, p. 98.

Gráfica 1
Recaudación de ingresos propios de la SCT
enero-junio de 2006
(millones de pesos)



Fuente: Secretaría de la Función Pública, "Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006", *Situación financiera y programático-presupuestaria de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, etapa 3 del informe enero-noviembre 2006*, México, s/e, 2006, pp. 96-99.

de certificación aérea y de servicios en capitánías de puerto, entre otros. En lo referente a los ingresos propios relacionados con el sector comunicaciones, los recursos generados se concentran en pagos de derechos por uso del espectro radioeléctrico para televisión restringida y estaciones de microondas, así como pagos derivados de la prestación de radiotelefonía móvil y tecnología celular, entre otros.¹¹

Los recursos presupuestales al sector SCT 1997-2006, las propuestas del Ejecutivo federal y los montos aprobados por la Cámara de Diputados

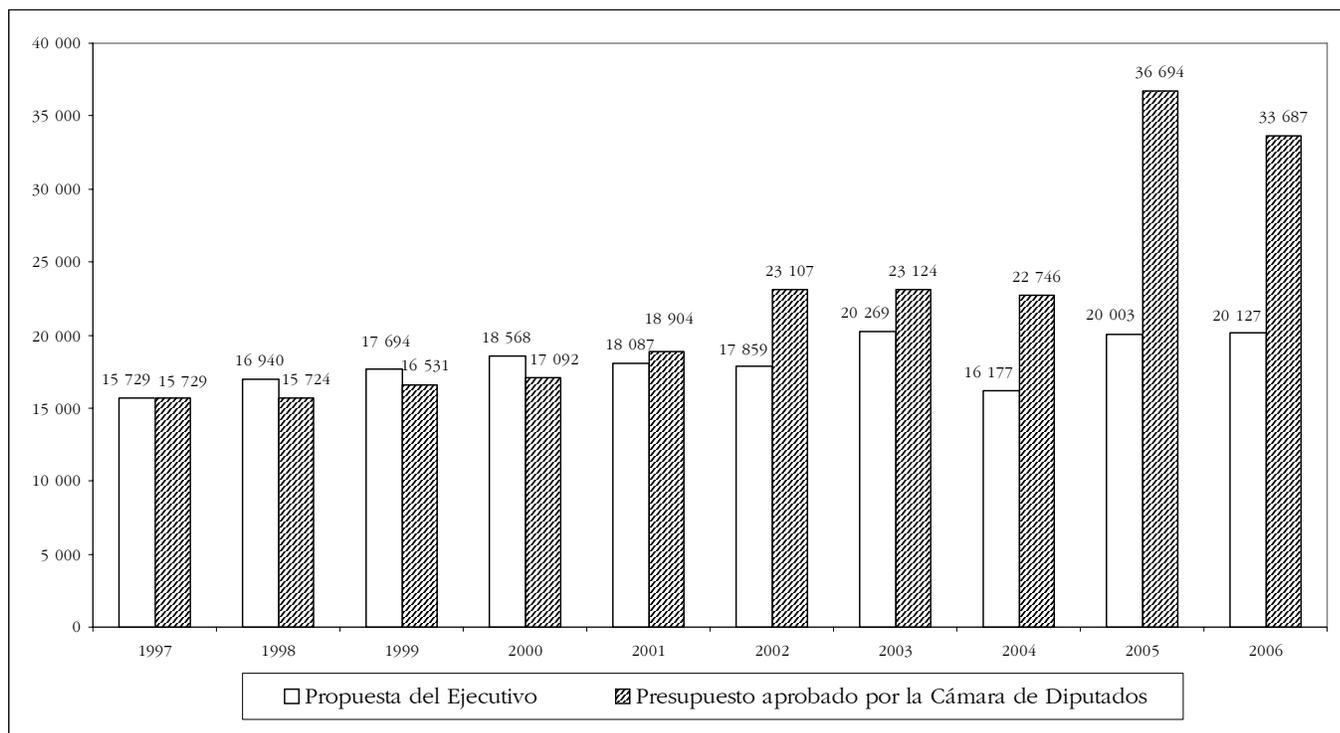
Los recursos asignados a las dependencias públicas que tienen su origen en el presupuesto de Egresos de la federación, son resultado de un proceso en el cual pueden presentarse cuatro fases: la primera de ellas considerada como la *propuesta de presupuesto*, es la referente al proyecto de asignación de recursos públicos a las diferentes

dependencias de la administración por parte del poder Ejecutivo. El *presupuesto aprobado* son las cantidades autorizadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; posteriormente, ya publicado el presupuesto de egresos, puede presentarse la necesidad de modificar los montos asignados a diferentes ramos durante un ejercicio fiscal determinado, ese sería el *presupuesto modificado*, y por último debe considerarse al *presupuesto ejercido* como los recursos efectivamente gastados por las diferentes entidades públicas al final de un ejercicio fiscal determinado.

La relevancia de la Cámara de Diputados en el proceso legislativo referente al análisis y aprobación del presupuesto de egresos de la federación se ha ido acentuando en los últimos años. El ejercicio de su facultad constitucional de examinar, discutir y aprobar el proyecto enviado por el Ejecutivo, se ha reflejado en una creciente realización de análisis técnicos e intensos debates que han originado modificaciones significativas por parte de la Cámara de Diputados respecto a los diferentes proyectos de presupuesto de egresos de la federación presentados por el Ejecutivo en distintos ejercicios fiscales.

¹¹ *Ibid.*, pp. 99-100.

Gráfica 2
Presupuesto al sector SCT 1997-2006
Propuesta del Ejecutivo y presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados
(miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración con datos de Laura Sour, "Aprobación presupuetaria, la influencia del Legislativo en México", *Sistema de Información Pública Presupuestaria*, SIPP, CIDE, Fundación Ford, 2006. Información en disco compacto. Valores expresados a precios corrientes.

En la Gráfica 2 se advierte el comportamiento de los datos relativos a las diferentes propuestas de presupuesto presentadas por el Ejecutivo desde 1997 para el sector comunicaciones y transportes, confrontando las mismas con los montos aprobados por la Cámara de Diputados para el mismo rubro en el periodo señalado. Como puede percibirse, el año de 1997 fue el último en el que la propuesta presidencial fue aprobada en sus términos.

En el periodo 1998-2000 la Cámara de Diputados reduce el monto de las partidas destinadas para la SCT en más de mil millones de pesos en cada año y a partir del ejercicio fiscal de 2001 se presenta el fenómeno inverso, en donde el Poder Legislativo comienza a incrementar de manera significativa las asignaciones presupuestarias para el sector comunicaciones y transportes.

Los montos aprobados por los legisladores para 2001 son todavía ligeramente mayores a los propuestos por la presidencia, pero desde 2002 los

incrementos presupuestales autorizados por la Cámara de Diputados para el sector son cada vez mayores respecto a los propuestos por el Ejecutivo, destacando los años de 2005 y 2006 en donde se advierten respectivamente incrementos de 16 mil y 13 mil millones de pesos respecto a la propuesta original del Ejecutivo.

Los transportes y el presupuesto de egresos de la federación 1996-2006

Tres tipos de observaciones pueden desprenderse de los datos contenidos en el Cuadro 7. En primer término, si atendemos la información referente a los ingresos presupuestales totales desde 1996, se advertirá que el año de 2005 es el periodo en el que se asigna una partida financiera más alta de la década en revisión, pero esa asignación presupuestaria no se refleja necesariamente

Cuadro 7
Presupuesto de egresos de la federación. Evolución del gasto total del ramo 09
(Secretaría de Comunicaciones y Transportes) 1996-2006
(millones de pesos)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A precios corrientes											
Ingresos totales	580 722	737 180	783 045	956 683	1 179 918	1 271 646	1 387 500	1 600 589	1 771 314	1 947 816	1 953 500
Gasto neto devengado	587 421	755 815	830 486	1 022 594	1 243 126	1 327 188	1 484 256	1 670 796	1 802 610	1 979 808	1 973 500
Programable devengado	403 449	528 123	600 583	711 228	855 286	937 213	1 078 860	1 241 853	1 326 952	1 477 368	1 406 939
Gasto de la SCT	14 913	37 136	16 789	18 554	19 194	17 390	24 242	28 379	28 290	42 125	33 687
A precios constantes de 2006											
Ingresos totales	1 464 355	1 579 508	1 454 068	1 543 566	1 698 222	1 728 627	1 763 437	1 874 015	1 931 306	2 014 042	1 953 500
Gasto neto devengado	1 481 249	1 619 436	1 542 163	1 649 911	1 789 195	1 804 129	1 886 409	1 956 215	1 965 429	2 047 121	1 973 500
Programable devengado	1 017 343	1 131 575	1 115 246	1 147 535	1 230 988	1 274 013	1 371 173	1 453 996	1 446 808	1 527 598	1 406 939
Gasto de la SCT	37 604	79 570	31 176	29 936	27 626	23 639	30 811	33 227	30 845	43 557	33 687
Porcentajes											
SCT/Ingreso neto total	2.57	5.04	2.14	1.94	1.63	1.37	1.75	1.77	1.60	2.16	1.72
SCT/Gasto neto devengado	2.54	4.91	2.02	1.81	1.54	1.31	1.63	1.70	1.57	2.13	1.71
SCT/Gasto programable devengado	3.70	7.03	2.80	2.61	2.24	1.86	2.25	2.29	2.13	2.85	2.39
SCT / PIB	0.59	1.17	0.44	0.40	0.35	0.30	0.39	0.41	0.37	0.50	0.38
Per cápita (pesos constantes 2006)	406.48	847.84	327.63	310.46	283.39	239.83	309.14	329.67	302.62	422.52	323.09
Tasa de crecimiento anual real											
PIB	5.14	6.78	4.91	3.87	6.60	-0.16	0.83	1.35	4.18	2.96	3.60
Ingresos totales	6.04	7.86	-7.94	6.15	10.02	1.79	2.01	6.27	3.06	4.28	-3.01
Gasto neto devengado	4.55	9.33	-4.77	6.99	8.44	0.83	4.56	3.70	0.47	4.16	-3.60
Programable devengado	6.25	11.23	-1.44	2.90	7.27	3.50	7.63	6.04	-0.49	5.58	-7.90
Gasto de la SCT	13.18	111.60	-60.82	-3.98	-7.72	-14.43	30.34	7.84	-7.17	41.21	-22.66

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-1990, SPP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991-2005; Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 y la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, SHCP.

te en la proporción que guarda el gasto de la SCT respecto al producto interno bruto.

Otra observación sobre el contenido del cuadro va en el sentido de destacar que las tasas de crecimiento anual real advertidas en los ingresos totales de la dependencia presentan crecimientos uniformes, salvo en 1998 y 2006, años en los que se advierten descensos en el indicador referido. Este renglón muestra un tope de más del 10% de crecimiento anual en 2000 y un aumento no superior al 1.8% que representa el crecimiento más leve registrado en el periodo. Por el contrario, el declive más significativo en términos reales de los ingresos presupuestarios totales de la dependencia se presenta en 1998, año en el que ese concepto registra 8% de decremento respecto a los ingresos del año anterior, mismo fenómeno se presenta en 2006, en donde el declive es de un orden del 3 por ciento.

Un dato adicional de importancia surge al examinar la información sobre los recursos per cápita destinados al sector SCT. Este renglón muestra que 1997 –año del rescate carretero– fue el lapso en el que se destinaron más recursos presupuestales por persona al sector. Asimismo, el año fiscal 2005 es el periodo en el que después de la fecha citada se destinan mayores recursos per cápita al ramo de comunicaciones y transportes. Pese a lo señalado, ni 1997 ni 2005 son los periodos de mayor crecimiento de la tasa anual real de los ingresos presupuestales de la SCT, pues en ese supuesto se coloca el año 2000, periodo que registró un aumento de más del 10% en la citada variable, con recursos presupuestales per cápita inferiores a los destinados para los años 1997 y 2005.

Otro elemento relevante contenido en el Cuadro 7 es la proporción que existe entre los ingresos de carácter presupuestal totales ejercidos por la SCT, respecto a los recursos totales de la administración pública federal. De tales datos se aprecia la posibilidad de identificar una tendencia definida en el lapso 1999-2004, en donde la proporción entre gasto SCT/ingreso neto total fluctúa entre 1.37 como mínimo y 1.94 como máximo. Fuera de ese periodo, se presentan comportamientos atípicos con incrementos de importancia entre 1996-1998, principalmente.

Inversión pública y privada en transportes 1996-2006

En relación con los montos destinados a la inversión tanto pública como privada del sector, puede advertirse que en la última década la inversión total a precios constantes se ha más que cuadruplicado, con la observación de que esa variación comprende tanto el ramo de las comunicaciones como el de los transportes. Ese comportamiento es similar si se considera sólo el sector de los transportes, ramo que en los últimos diez años ha pasado de 14 mil a 88 mil millones de pesos de inversión total.¹²

Si se desagregan los datos anteriores y se toma en consideración sólo el origen de los recursos, tendremos que la inversión pública en transportes no guarda las mismas proporciones que el crecimiento de la inversión privada. Para este caso, los recursos de particulares en el ramo de transportes en la última década considerados en términos reales han tenido un enorme crecimiento, pasando en números redondos de 2 mil millones de pesos en 1996 a más de 58 mil millones de pesos en 2006.

Como parámetro para justipreciar lo anterior, deben tenerse en cuenta los datos del sector comunicaciones, en donde la inversión pública ha descendido casi la mitad en la última década. Ahora bien, si se considera la inversión de naturaleza privada que se canalizó al sector comunicaciones en el sexenio 2000-2006, tales recursos han tenido un decremento de más de 10 mil millones de pesos a precios constantes. Lo anterior se aprecia en los datos contenidos en el Cuadro 8.

Las tendencias de la inversión destinada al ramo de las comunicaciones y los transportes a partir de 2000 se aprecian en la Gráfica 3, en donde se

¹² Solamente en el rubro de infraestructura carretera en el periodo 2001-2005, dentro de la partida destinada a la modernización de la red carretera nacional, se invirtieron recursos públicos y privados por más de 99 mil millones de pesos, con un promedio anual de más de 19 millones de pesos. En el año de 2005 la coinversión de recursos públicos y privados en ese rubro fue de 29 mil millones de pesos. De este monto, cerca de 19 mil millones de pesos fueron de origen público y 9 mil millones de pesos del sector privado. Véase Infraestructura para el Desarrollo Económico, Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, México, 2006, p. 231.

Cuadro 8
Inversión pública y privada en infraestructura de transportes y comunicaciones 1993-2006
(millones de pesos)

<i>Concepto</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión total											
pesos corrientes ¹	23 853	32 713	43 573	58 220	69 463	74 329	52 454	49 089	88 280	87 664	126 042
Pública	9 708	15 354	11 163	14 449	12 914	10 955	15 080	16 688	24 416	31 673	28 651
Privada	14 145	17 359	32 409	43 770	56 548	63 374	37 373	32 400	63 863	55 990	97 390
Transportes	11 259	16 248	14 315	19 414	19 545	20 503	22 128	21 001	47 318	48 162	85 109
Pública	9 241	14 496	10 827	14 149	12 439	10 842	14 990	16 485	24 267	31 435	28 316
Privada	2 017	1 751	3 488	5 264	7 106	9 660	7 137	4 515	23 051	18 587	56 793
Comunicaciones ²	12 594	16 465	29 257	38 806	49 917	53 826	30 325	28 088	40 961	37 641	40 933
Pública	466	857	336	300	475	113	90	203	149	238	335
Privada	12 128	15 608	28 921	38 506	49 442	53 713	30 235	27 884	40 812	37 403	40 597
Inversión total											
pesos constantes ³	31 187	38 508	50 269	67 029	77 889	78 658	56 114	53 247	93 827	91 258	130 327
Pública	12 693	18 074	12 879	16 635	14 481	11 593	16 133	18 102	25 951	32 972	29 625
Privada	18 494	20 434	37 390	50 393	63 408	67 065	39 981	35 144	67 876	58 286	100 702
Transportes	14 720	19 126	16 515	22 351	21 916	21 697	23 673	22 780	50 292	50 136	88 002
Pública	12 083	17 064	12 491	16 290	13 948	11 473	16 037	17 881	25 792	32 724	29 279
Privada	2 637	2 061	4 024	6 061	7 968	10 223	7 636	4 898	24 499	19 349	58 724
Comunicaciones	16 466	19 382	33 754	44 678	55 973	56 961	32 441	30 467	43 535	39 184	42 325
Pública	609	1 009	387	345	532	119	96	220	158	247	346
Privada	15 857	18 372	33 366	44 332	55 440	56 841	32 345	30 246	43 376	38 936	41 978

¹ Para 2005 y 2006 se incluyen inversiones por 281 y 169.4 millones pesos de Capufe, IMT y de la Dirección General de Autotransporte Federal.

² Las cifras de 2003 y 2004 se modificaron, debido a que a partir de 2003 se incluyó información de dos empresas permisionarias de telefonía pública, y a partir de 2004 de una empresa de *trunking* y tres permisionarios de servicios de valor agregado.

³ Las cifras de inversión se calcularon a precios constantes con base al índice de precios implícito del PIB, 1993=100. La suma de los parciales puede no coincidir con el total, debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Presidencia de la República, "Sexto Informe de Labores, Secretaría de Comunicaciones y Transportes", Anexo estadístico, México, 2006, p. 491.

percibe el comportamiento de los indicadores relativos a la inversión pública y privada del sector.

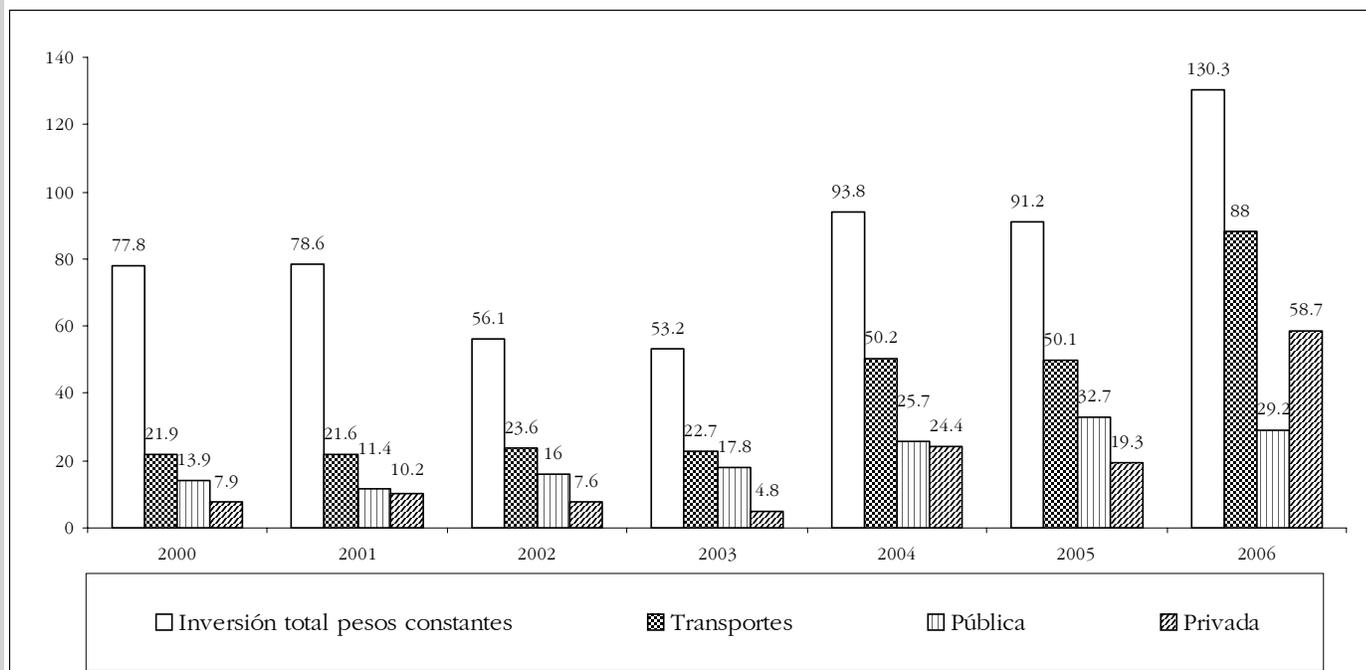
Como elemento inicial puede señalarse que a partir de 2003 la proporción de recursos destinados al ramo de los transportes ha superado por mucho la cuantía de las inversiones totales canalizadas al sector comunicaciones, cuando el comportamiento habitual de esa variable era inverso previamente a 2003.

Igualmente se advierte de 2004 a la fecha un crecimiento significativo de los recursos de carácter privado que para 2006 han superado la inversión pública destinada al ramo. Lo anterior se expresa en la Gráfica 3.

Comentarios finales

- Las asignaciones financieras al rubro de transportes en México confirman la relevancia económico-estratégica que esta materia ha adquirido en los últimos años.
- La presencia del sector privado en el ramo de los transportes nacionales se ha ido consolidando de manera creciente y sostenida en el último lustro. El comportamiento de la inversión pública en el sector muestra una tendencia más discreta respecto al crecimiento de su contraparte.
- Según los datos que se desprenden del Cuadro 7 de este trabajo, puede advertirse que el incremento de los recursos presupuestales

Gráfica 3
Inversión en transporte 2000-2006
(miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración con datos de Presidencia de la República, "Sexto Informe de Labores, Secretaría de Comunicaciones y Transportes", Anexo estadístico, México, 2006, p. 491.

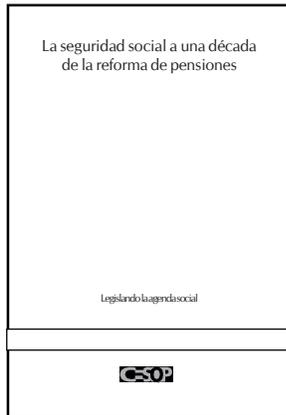
públicos canalizados a la SCT, no necesariamente se refleja en un incremento del porcentaje que representa el sector comunicaciones y transportes en el producto interno bruto nacional.

- A partir de 2000 la Cámara de Diputados ha modificado de manera sustancial el presupuesto de egresos de la federación destinado al sector comunicaciones y transportes, situación que en 2005 y 2006 ha sido particularmente destacada en términos porcentuales.
- Los recursos de naturaleza presupuestal destinados al ramo carretero son por mucho las

asignaciones financieras más elevadas al sector de los transportes en nuestro país; por el contrario, las inversiones públicas del ramo ferroviario son cada vez menos representativas.

- En el ramo del transporte se ha invertido la proporción entre inversión pública/inversión privada. Para 2006 la inversión privada en el sector es por primera vez mayor a la pública. Esta modificación se deriva del crecimiento de la inversión privada en el ramo carretero, la cual ha tenido un aumento significativo en la última década.

COLECCIÓN LEGISLANDO LA AGENDA SOCIAL



A casi diez años de la nueva Ley del Seguro Social –la ley entró en vigor en 1997– es necesario emprender una evaluación de los resultados obtenidos hasta la fecha, con la finalidad de hacer los cambios pertinentes y de orientar la discusión sobre las reformas pendientes a

los sistemas públicos de pensiones. *La seguridad social a una década de la reforma de pensiones* tiene como objetivo contribuir a esta discusión a través de las voces de expertos de diversos sectores de la sociedad, legisladores, funcionarios, académicos y miembros de organizaciones internacionales en materia de seguridad social.



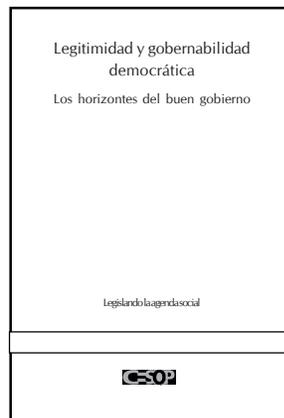
En *Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria* convergen las ideas y propuestas que, en relación con el cooperativismo y las sociedades de ahorro y crédito popular argumentan representantes del Poder Legislativo, así como de los sectores

gubernamental, social y académico. Las coincidencias y disensos de los diez autores cuyas voces aquí se recogen abordan desde distintas perspectivas el conocimiento y el análisis del tema, al tiempo que exigen la reflexión sobre la instrumentación de acciones que se traduzcan en un verdadero fomento y consolidación del cooperativismo y del sector financiero social.



Los procesos de fortalecimiento del federalismo y descentralización en México están siendo impulsados por una multiplicidad de factores. En *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo* participan funcionarios gubernamentales, miembros de asociaciones

civiles y académicos expertos en los temas de relaciones intergubernamentales, gestión municipal, federalismo y desarrollo local, con el fin de profundizar los mecanismos de fortalecimiento del federalismo, al tiempo que consideraran que el papel catalítico del Congreso de la Unión en este tema podría ser clave para su consolidación.



El proceso de transición y consolidación democrática en México se ha visto acompañado por una renovada discusión en torno a la política y los asuntos públicos. Algunos de los temas en debate y redefinición, tanto en el ámbito académico como en el político y el social

son la legitimidad del poder político, la gobernabilidad democrática, la *gobernanza* y la seguridad nacional. Estos son los tópicos que abordan los autores de *Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno*.

Disponibles en las principales bibliotecas del país
y en www.congreso.gob.mx/cesop

Inversión para mejorar la seguridad pública. Retos y resultados

EFRÉN ARELLANO TREJO

Este artículo ofrece una serie de indicadores sobre los componentes y evolución del gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante el periodo 1997-2006, así como un análisis sobre el desempeño de dicho sistema. Este análisis se realiza a través de estadísticas nacionales e internacionales, que dan cuenta de los resultados que obtienen los mexicanos cuando recurren o solicitan los servicios de los sistemas de seguridad e impartición de justicia.

El trabajo que se presenta a continuación tiene el objetivo general de describir el gasto ejercido, los principales resultados y los retos más relevantes que enfrenta el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para lograr su propósito este texto se encuentra dividido en tres secciones. En la primera se ofrece una descripción del marco jurídico de este sistema, con el fin de describir sus principales componentes y el sustento de su presupuesto. La segunda sección es un análisis del gasto ejercido en el periodo 1997-2006 y se describen las partidas que componen el presupuesto y el destino que han tenido, los rubros principales en los que se ha gastado, la evolución que han tenido estos rubros a lo largo de este periodo y, finalmente, se realiza una comparación con las otras secretarías que integran el sector. En la tercera sección se ofrece una serie de indicadores con el objetivo de conocer cómo se han comportado las tendencias delictivas y la evaluación que tienen los ciudadanos sobre el desempeño de los sistemas de seguridad pública e impartición de justicia. En esta última sección se ofrecen diversas comparaciones internacionales, a fin de contar con una visión más amplia sobre la situación de México.

Marco jurídico

Las acciones del gobierno del presidente Vicente Fox para la prevención, persecución y castigo de la delincuencia se realizaron a través de tres programas nacionales: de Procuración de Justicia, para el Control de las Drogas, y de Seguridad Pública. Este trabajo está centrado en la evolución del gasto ejercido, los principales resultados y los retos más relevantes de las políticas e instituciones que participaron en el último de los programas mencionados.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006¹ tuvo sus antecedentes en una estrategia originada en 1994, cuando se reformó el artículo 21 de la Constitución.² Este precepto señala desde entonces que la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, tienen a su cargo la seguridad pública y que deberán coordinarse para establecer un sistema nacional en esta materia. Además, señala que “las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

Casi un año después se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.³ Esta ley define a la seguridad pública como una función a cargo del Estado, que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las funciones de esta ley –señala el artículo tercero– se realizarán por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios es-

tratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

En diciembre de 1998 se creó el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), a través de una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.⁴ Este fondo se constituye con cargo a recursos federales, los cuales son determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cada ejercicio fiscal –según señala el artículo 44 de esta ley– la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará a las entidades federativas los recursos del FASP, con base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública,⁵ entre los cuales se debe incluir:

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1998. Un año antes se había introducido en esta ley el capítulo V, a fin de crear la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del Ramo 33 en el presupuesto de egresos. Este ramo, constituido actualmente por otros cinco fondos, significó un importante paso en el proceso de descentralización del gasto federal.

⁵ Este Consejo es el máximo órgano de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es presidido por el titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) e integrado por los gobernadores de los estados y el Distrito Federal, los secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República y un Secretario Ejecutivo. Éste último es nombrado por el Consejo a propuesta del titular de la SSP (véase Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003.

² *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

- a) Número de habitantes de los estados y del Distrito Federal.
- b) Índice de ocupación penitenciaria.
- c) Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; y
- d) Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.⁶

Respecto a los tiempos para concretar la entrega de estos fondos, la Ley de Coordinación Fiscal establece que las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación, correspondientes a la asignación por cada estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate; en tanto, los convenios celebrados entre las partes deberán firmarse en un término no mayor a 60 días contados a partir de la publicación antes mencionada.

Esta ley también determina la aplicación que tendrán dichos recursos. El artículo 45 señala que:

... se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de: agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática

⁶ Un desglose de los criterios y fórmulas para la asignación de estos fondos puede consultarse en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Ramo 33. Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, núm. 9, Cámara de Diputados, septiembre de 2006, disponible en www.cefp.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2006).

para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Dos últimos aspectos complementan el marco jurídico general para el ejercicio del presupuesto en materia de seguridad pública. El primero de ellos fue la expedición de la Ley de la Policía Federal Preventiva, la cual es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la federación. La función primordial de esta corporación es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.⁷

El segundo y último aspecto fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública en los albores del actual gobierno federal.⁸ Esta dependencia, que anteriormente tenía nivel de subsecretaría sectorizada en la Secretaría de Gobernación, tiene entre sus funciones desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y representar al poder Ejecutivo en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¿Qué tanto se gasta en materia de seguridad pública?

El Cuadro 1 muestra el total de los recursos destinados a la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Al calcular las cifras a precios constantes de 2006, es posible constatar el esfuerzo que ha realizado el Estado mexicano para construir este sistema. En 1997 se destinaron al mismo casi 5 mil millones de pesos; nueve años más

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1999.

⁸ Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.

Cuadro 1
Origen de los recursos ejercidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en millones de pesos

<i>Pesos corrientes</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Total SNSP	2 258.30	3 507.40	9 043.20	14 141.00	16 690.70	14 124.30	12 597.50	12 690.30	14 984.60	17 368.20
<i>Recursos federales</i>	1 724.90	2 721.60	7 286.70	12 294.30	14 752.70	12 830.10	11 456.30	11 620.90	13 450.70	15 746.60
FASP ²	1 215.80	1 995.30	4 715.00	5 213.90	5 786.40	3 210.00	2 733.00	3 500.00	5 000.00	5 000.00
Dependencias federales	509.1	726.3	2 571.70	7 080.40	8 966.30	9 620.10	8 723.20	8 120.90	8 450.70	10 746.60
<i>Recursos estatales</i>	533.4	785.8	1 756.50	1 846.70	1 938.00	1 294.10	1 141.30	1 069.40	1 533.90	1 621.60
<i>Pesos constantes de 2006³</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Total SNSP	4 879.5	6 568.9	14 710.8	20 514.8	22 880.9	18 099.5	14 874.1	13 952.8	15 597.5	17 368.2
Tasa real de crecimiento SNSP		34.6	123.9	39.5	11.5	-20.9	-17.8	-6.2	11.8	11.4
Total FASP	2 627.0	3 736.9	7 670.0	7 564.0	7 932.4	4 113.4	3 226.9	3 848.2	5 204.5	5 000.0
Tasa real de crecimiento FASP		42.3	105.2	-1.4	4.9	-48.1	-21.6	19.3	35.2	-3.9

¹ Para 2005 y 2006 los recursos federales se refieren a cifras del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los recursos estatales a las aportaciones comprometidas por las 31 entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal.

² Se refiere a los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, creado en 1999. Los datos de los años anteriores corresponden a los recursos otorgados a través del Ramo 04 Gobernación.

³ Las cifras en este rubro incluyen las adecuaciones correspondientes a la inflación observada para cada año; 2006 se calculó con base en una inflación anual de 4.09 (cifra observada en el periodo enero-septiembre).

Fuente: Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

tarde, esta cifra es de más de 17 mil millones de pesos, lo que significa más del triple de la cifra original. En promedio, durante todo este periodo, 87% de los recursos han provenido de la federación y el resto de los estados.

En la segunda parte de este cuadro es posible observar las tasas reales de crecimiento de estos recursos (también a pesos de 2006). Ahí se puede observar que el arranque de este sistema implicó el crecimiento constante durante sus primeros cuatro años de vida; posteriormente, el periodo 2002-2004 fue una etapa de decrementos consecutivos; y finalmente, durante los dos últimos años, una tasa de crecimiento de 11%. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox, es posible observar una disminución promedio anual de 2.7% y un decremento acumulado en todo el sexenio de 15 por ciento.

Por lo que se refiere a los recursos distribuidos a las entidades federativas a través del FASP, estos se han duplicado (también en términos reales) al pasar de 2.6 mil millones de pesos en 1997 a 5 mil millones durante los dos últimos años. Dicho crecimiento también ha sido irregular, muy acentuado al inicio del periodo, con un decremento en el periodo 2002-2003 y con una tendencia a la recuperación, que es posible que se confirme una

vez que se tengan los datos de los montos ejercidos para 2006.

En el Cuadro 2 es posible observar el destino al cual se han canalizado los recursos del SNSP. En promedio, durante los 10 años que se están analizando, la mitad ha sido ejercida a través de las secretarías de Estado que participan en el sistema (SSP, PGR, Semar y SDN) y la otra parte mediante la fórmula de financiamiento conjunto. Hay que observar, sin embargo, que este último rubro ha decrecido constantemente a lo largo del periodo observado.

Del gasto ejercido a través de las secretarías, en promedio, durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 77% correspondió a la SSP; 14% a la Defensa Nacional; 6% a la PGR y 3% a la Secretaría de Marina.

Por lo que se refiere al financiamiento conjunto, los tres rubros más importantes han sido "equipamiento, tecnología e infraestructura", con un promedio anual de 70%; seguido por "profesionalización" (17%) y "apoyo a Tribunales Superiores de Justicia" (6%).

Estos promedios ocultan las tendencias divergentes que han registrado estos rubros a lo largo de todo el periodo. En la Gráfica 1 se observa que "equipamiento, tecnología e infraestructura"

Cuadro 2
Destino de los recursos ejercidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en millones de pesos

<i>Pesos corrientes</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Total	2 258.30	3 507.40	9 043.20	14 141.00	16 690.70	14 124.30	12 597.60	12 690.30	14 984.60	17 368.20
<i>Dependencias federales</i>	509.1	726.3	2 571.70	7 080.40	8 966.30	9 620.10	8 723.20	8 120.90	8 450.70	10 746.60
<i>Financiamiento conjunto</i>	1 749.20	2 781.10	6 471.50	7 060.60	7 724.40	4 504.10	3 874.30	4 569.40	6 533.90	6 621.60
Profesionalización	150	405.1	1 055.10	921.2	1 402.80	1 199.60	1 172.60	1 142.10	764.8	631.1
Equipamiento, tecnología e infraestructura	1 599.20	2 112.70	5 250.30	5 872.60	5 642.60	2 938.50	2 373.60	3 048.80	3 677.90	2 738.10
Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia			91.6	132.5	431.2	224.7	130.7	179.2	1 652.40	1 158.50
Combate al narcomenudeo ²										1 187.1
Participación de la comunidad			74.4	59.7	87.3	41.3	44.8	39.6	95.5	102.1
Seguimiento y evaluación				74.6	88.2	59.1	75.9	94.4	123.8	140.1
Socorro de ley 17/		163.4							0	
Operativos conjuntos					72.4	40.9	76.8	65.3	151.6	121.7
Registro Público Vehicular									67.9	52
Recursos pendientes por distribuir ³									490.9	

¹ Para 2005 y 2006 los recursos federales se refieren a cifras del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los recursos estatales a las aportaciones comprometidas por las 31 entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal.

² La creación del Eje Estratégico de Combate al Narcomenudeo se aprobó en la Vigésima Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

³ Actualmente las entidades federativas están enviando sus propuestas de inversión del presente ejercicio al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que en el destino de los recursos se tienen 490.9 millones de pesos pendientes por distribuir entre los Ejes y Programas de Seguridad Pública por parte de las entidades federativas.

Fuente: Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

ha venido disminuyendo su participación porcentual; la profesionalización estuvo creciendo hasta 2003, cuando inició un descenso y el apoyo a tribunales ha estado creciendo, paulatina pero consistentemente a lo largo de todo el periodo. Estas tendencias obedecen, en parte, a una mayor diversificación del gasto. En 2001 se inició el gasto en “operativos conjuntos”; en 2005 inició operaciones el Registro Público Vehicular; y en 2006, por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, una quinta parte de los recursos se destinaron al combate al narcomenudeo, con los cuales se puso en marcha el programa Frente Integral Contra las Adicciones y Narcomenudeo.⁹

Por otra parte, la Gráfica 2 permite observar la dimensión y las tendencias de variación que ha tenido el SNSP, en comparación con otras secretarías vinculadas a las tareas que realiza. Debido a que las cifras fueron calculadas a precios constan-

tes de 2006, las comparaciones permiten observar variaciones reales. En primer lugar destaca el crecimiento persistente y pronunciado que han tenido los recursos destinados al Poder Judicial. De 11 mil millones de pesos que ejerció en el año 2000, seis años después tiene casi el doble. Este crecimiento ha permitido que el Poder Judicial, que a fines de los años noventa ejercía un presupuesto muy similar al de la Secretaría de Marina, haya rebasado a esta dependencia, al propio SNSP y cuente con recursos muy parecidos a los ejercidos por la Defensa.

La Gráfica 2 permite corroborar el crecimiento que tuvo el SNSP durante los primeros años de su funcionamiento. Pese a la caída que se ha observado en los últimos seis años, ejerce recursos muy por arriba de los destinados a Marina y PGR. Esta última dependencia ha mantenido una tendencia moderada al alza a lo largo de todo el periodo.

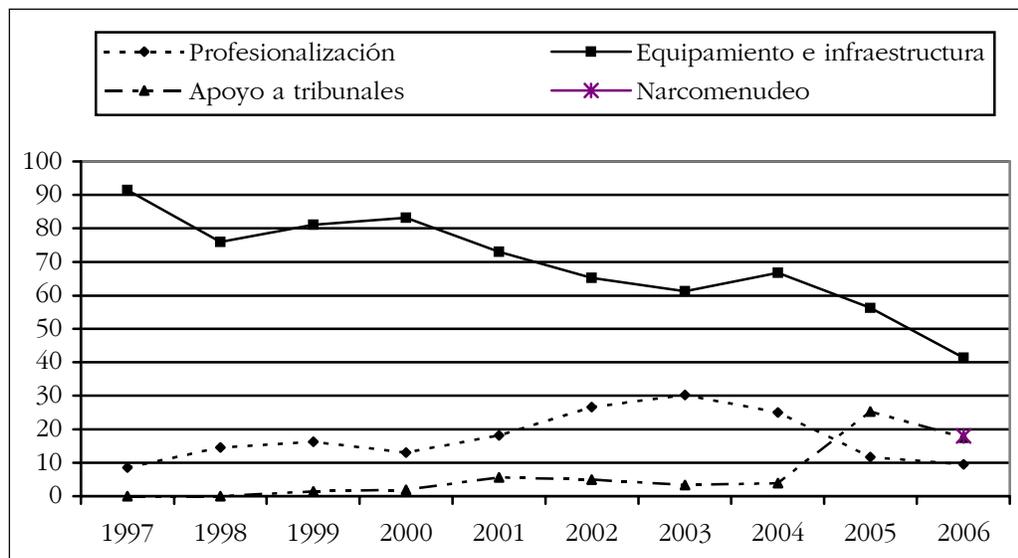
Indicadores para evaluar el SNSP

Con el propósito de contar con un panorama más amplio sobre la situación actual de la seguridad

⁹ Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, disponible en precisa.gob.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006). Este documento señala que los recursos se ejercerán a través de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo, a cargo de la Procuraduría General de la República.

Gráfica 1

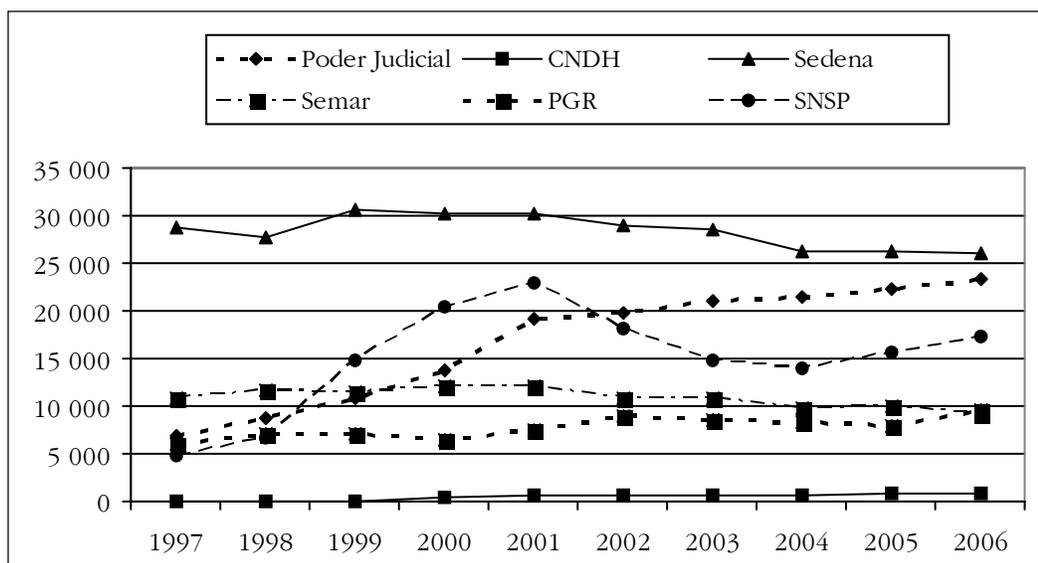
Porcentajes destinados a los principales rubros del gasto por "financiamiento conjunto" del SNSP



Fuente: Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

Gráfica 2

Presupuesto ejercido por las principales dependencias relacionadas con la seguridad pública y seguridad nacional (millones de pesos constantes de 2006)



Fuente: Programa de presupuesto y gasto público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006; y Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

pública en México y el desempeño de los sistemas de prevención y procuración de justicia, es necesario determinar cuáles son las causas comúnmente identificadas con el crecimiento de la delincuencia por parte de la literatura especializada.

No existen evidencias claras de que el nivel de pobreza por sí mismo produzca una mayor incidencia del crimen. Sin embargo, cuando se combinan procesos de empobrecimiento prolongados con altos índices de desigualdad, es probable que se presenten mayores tasas de criminalidad. En este contexto, la espiral delictiva puede adquirir una dinámica muy difícil de revertir. De tal manera que aunque se detenga el deterioro económico, será difícil regresar las tasas delictivas al nivel en que se encontraban antes de la crisis.¹⁰

Desde esta perspectiva cobra relevancia la capacidad de contar con sistemas o indicadores de alerta temprana, que permitan identificar el crecimiento del crimen y faciliten una actuación más temprana que por ello será más eficaz. También cobran relevancia las políticas sociales, las cuales tendrían que dirigirse hacia la desigualdad más que a la pobreza misma.

Como parte de estas políticas, la educación puede contribuir a reducir la delincuencia, pero siempre y cuando se acompañe de oportunidades de empleo e ingreso. Como dice Fajnzylber (*et al.*) reducir la desigualdad educativa puede inducir mayor criminalidad, pues implica en algunos casos una mayor conciencia sobre las disparidades de ingreso.¹¹

El segundo factor es la escasa efectividad y la corrupción de la policía. Esto provoca bajas tasas de denuncia, lo cual hace menos efectivo el diseño de las políticas contra el crimen y la propia acción policiaca. De hecho, la evidencia empírica señala que los delincuentes responden más rápidamente a incrementos en la probabilidad de ser arrestados que a los incrementos en la severidad

¹⁰ Pablo Fajnzylber *et al.*, "Crimen y victimización: una perspectiva económica", en Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial/Alfomega, Colombia, 2001, pp. 55 y ss.

¹¹ Lucía Dammert y John Bailey (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, Flacso/Siglo XXI Editores, México, 2005, pp. 13-36.

de los castigos.¹² Para contrarrestar los efectos de la no denuncia, es importante contar con encuestas sistemáticas de victimización, las cuales permiten registrar una mayor cantidad de delitos, ofrecen mayor información sobre víctimas, victimarios, características de la ofensa y lugares físicos donde ocurren los delitos.

Un tercer factor es la presencia del narcotráfico. En aquellos países en los que existe un mayor consumo o producción de droga es probable encontrar una mayor incidencia delictiva. Los tres factores mencionados hasta aquí tienen una notable presencia en América Latina y en México.

El primero de los factores mencionados anteriormente, es decir, el descenso de la desigualdad y su probable impacto en el descenso de la incidencia delictiva, rebasan los alcances de este trabajo. Por ello nos centraremos en la revisión de los principales indicadores sobre el comportamiento de la delincuencia, según tasas de denuncias presentadas, estimaciones sobre delitos no denunciados, evaluación del desempeño del sistemas y presencia e impacto de la delincuencia organizada.

a) Tasas estables, pero altas de delitos

En el Cuadro 3 se puede observar que el número de delitos denunciados por cada mil habitantes, tanto del fuero común (que incluye robo y delitos contra la integridad física), así como del fuero federal (que incluye delitos contra la salud y por el uso de armas de fuego) se han mantenido estables a lo largo de los últimos diez años.

Por lo que se refiere al número de delitos diarios, los del fuero común se han mantenido estables, pues en 1997 se denunciaban un promedio de 4 mil y hasta junio de 2006 se denunciaron cada día alrededor de 3 900. El número de delitos diarios del fuero federal, que son los que están vinculados al narcotráfico y a la delincuencia organizada, han tenido un ligero incremento en los últimos cuatro años. Al principio del periodo analizado se denunciaban 202 delitos de esta natura-

¹² Daniel Lederman *et al.*, "Reflexiones sobre agendas de investigación y políticas públicas", en Fajnzylber, Lederman y Loayza, *Crimen y violencia...*, *op. cit.*, p. 241.

Cuadro 3
Tasas de delitos denunciados, según fuero y año 1997-2006

Año	Delitos denunciados (por cada mil habitantes) ¹		Promedio diario de delitos denunciados			
	Fuero común	Fuero federal	Fuero común	Tendencia	Fuero federal	Tendencia
1997	15.4	0.8	4 084.70	1.00	202.5	1.00
1998	14.1	0.8	3 768.90	1.00	205.1	1.00
1999	14.0	0.8	3 809.50	1.01	208.7	1.02
2000	13.6	0.8	3 736.92	0.99	209.5	1.02
2001	14.1	0.7	3 940.64	1.05	203.0	0.99
2002	13.9	0.7	3 951.30	1.05	202.2	0.99
2003	13.8	0.8	3 936.08	1.04	222.5	1.09
2004	13.5	0.8	3 902.25	1.04	223.4	1.09
2005	13.2	0.8	3 878.58	1.03	245.3	1.20
2006 (ene-jun)	6.5	0.4	3 903.09	1.04	254.8	1.24

¹ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables. La población se calculó con base en las estimaciones y proyecciones a mitad de año actualizadas por el Conapo.

Fuente: Para los años de 1997 a 1999, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, con base en el IV Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox; para los años 2000-2006, cifras proporcionadas por la Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuadro 4
Tasa de homicidios para México y regiones del mundo (1995-2005)

País o zona	Año	Número de homicidios	Homicidios por cada 100 mil habitantes
América Latina	1997	109 135	25.1
África	1995-1999	116 000	22.2
México	2000	13 849	13.8
México	2005	11 255	10.6
Mundo	1995-1999	521 000	8.8
Mediterráneo Oriental	1995-1999	31 000	7.1
Asia Sudoriental	1995-1999	78,000	5.8
Pacífico Occidental	1995-1999	59 000	5.1
Europa Occidental	2000	4 519	1.4

Fuentes: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Ediciones Aguilar, Argentina, 2004, anexo estadístico, p. 107; para los datos de México, Sistema Nacional de Seguridad Pública.

leza; en 2003 esta cifra se incrementó a 222 y para junio de 2006 estaba ubicada en 254.

La estabilidad de los delitos denunciados implica que se ha detenido el incremento de la delincuencia desatada a partir de 1995; sin embargo, también significa que no se ha logrado revertir el clima de inseguridad que caracteriza al país, sobre todo en comparación con lo que ocurre en otras partes de mundo. Las tasas de homicidio son uno de los indicadores que se utilizan para comparar la situación de criminalidad en diversos países, debido a que este delito tiene una baja tasa de no denuncia y no presenta los problemas

de clasificación que tienen otros delitos en los sistemas jurídicos. En el Cuadro 4 se puede constatar que con la excepción de los promedios de América Latina y África, México tiene una de las tasas más altas en el mundo, situación que no ha mejorado en los últimos cinco años.

Por otro lado, la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización, realizada por la ONU cada cinco años, y un estudio que llevó a cabo para México el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), con cifras para 2004, permiten comparar el nivel de delitos que se cometen en nuestro país y los que ocurren en un

promedio de 22 países de la OCDE (con cifras para el año 2000).¹³

Por lo que se refiere a robo de autos, los datos para la OCDE indican que en promedio este ilícito afectó a 1% de la población, para México fue de 6%; respecto a los robos con violencia a transeúnte, la relación fue de 3.7 para la OCDE y 28% para México;¹⁴ los ataques sexuales son el único rubro que mantiene tasas similares en ambos casos, 1.9 para la OCDE y 1.7 para México; en cambio, el allanamiento de morada muestra la gran vulnerabilidad de los hogares mexicanos, 1.9 para la OCDE y 17% para México.

b) Se mantienen altas las tasas de no denuncia

Uno de los principales problemas que existen en el combate a la delincuencia es la “cifra negra”, es decir, el número de delitos que ocurren pero que no son denunciados. Para el caso de México las cifras ofrecidas por diversas encuestas revelaban una tasa de no denuncia de 66%; de los cuales la mayoría aducían que no presentaban su denuncia porque consideraban que no obtendrían ningún resultado; en cambio, en los países de Europa occidental, con tasas de no denuncia más bajas que las de México, éstas obedecen a que las víctimas consideraron que “no fue un incidente suficientemente serio” o porque “no significó realmente una pérdida”.¹⁵ De tal manera que la “no denuncia” en nuestro país está asociada a la ineficiencia de las autoridades, lo que a su vez se convierte, como se dijo líneas arriba, en un estímulo para los delincuentes.

¹³ Los datos de la OCDE pueden consultarse en OECD, *Factbook 2006, Economic, Environmental and Social Statistics*, 2006; para los datos de México, ICESI, *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005*, México, con encuesta nacional en vivienda, indaga delitos ocurridos en 2004.

¹⁴ Al respecto vale la pena observar que en un trabajo anterior revisamos información empírica que dejaba entrever que los robos en la vía pública, debido a que son de bajo monto, son los que afectan a la gran mayoría de las víctimas y son, al mismo tiempo, de los que menos se denuncian. *Cfr.* Efrén Arellano Trejo, “Los desafíos de la delincuencia en México. Incidencia delictiva y su impacto en la opinión pública”, *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, núm. 6, Cámara de Diputados, México, abril de 2005, p. 12.

¹⁵ Arellano, *op. cit.*

¿Cuáles son los indicadores más recientes sobre este tema? La encuesta del ICESI, que se refiere a los delitos ocurridos en 2004, encontró una tasa de no denuncia de 77%; cifra superior a la observada en regiones con mayores índices de delincuencia. En Asia, en promedio, es de 65%; América Latina, 63%; África del Norte, 60% y África Sub-sahariana, 50%. Esta encuesta también encontró que las razones aducidas por 53% de quienes no denunciaron fue por considerar que “es una pérdida de tiempo” y porque “no tienen confianza en las autoridades”.¹⁶

La impunidad con que cuentan los delincuentes se ve reforzada por el destino que tienen las denuncias presentadas. De acuerdo con los datos del ICESI, del total de las averiguaciones iniciadas, en 49% de los casos no sucedió nada; 26% se encontraban en trámite y sólo en 17% se detuvo al delincuente, el cual quedó en libertad en 10% de los casos.¹⁷

c) Persisten los altos niveles de corrupción y de desconfianza en la policía

Los servicios ofrecidos por el Ministerio Público, así como los trámites vinculados a la recuperación de automóviles y las infracciones de tránsito, siguen siendo los de mayores niveles de corrupción en el país.

Así lo demuestra el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, elaborado por Transparencia Mexicana, a través de 32 encuestas aplicadas en las entidades federativas del país. Este índice considera 35 trámites o servicios en una escala que va de 0 a 100, en la cual a menor valor en el índice, menor nivel de corrupción. Este índice se incrementa a medida que una mayor cantidad de ciudadanos reconocen haber obtenido los servicios mediante un soborno.

De acuerdo con los datos del Cuadro 5, en el periodo 2001-2005, una cuarta parte de las ocasiones en que un ciudadano obtuvo algún servi-

¹⁶ ICESI, *Tercera Encuesta Nacional...*, *op. cit.*, p. 45. Los datos para las otras regiones del mundo fueron tomados de la *International Crime Victimization Survey*, de la ONU.

¹⁷ *Ibid.*, p. 48.

Cuadro 5
Servicios y trámites con los mayores niveles de corrupción, según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001-2005)

Posición entre 35 servicios evaluados	Trámite	Índice		
		2001	2003	2005
	Promedio nacional de los 35 trámites o servicios incluidos	10.6	8.5	10.1
30	Evitar ser detenido en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / lograr que se le dé seguimiento a un caso	28.3	21.3	23.6
31	Recuperar su automóvil robado	30.3	26.0	28.9
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.5	25.8	31.3
33	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50.0
34	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	56.0	45.9	53.1
35	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón	57.2	53.3	60.2

Fuente: Transparencia Mexicana, con base en 32 encuestas aplicadas en las entidades federativas del país y considerando 35 trámites o servicios, disponible en www.transparenciamexicana.org.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006).

cio o trámite proporcionados por el Ministerio Público, ocurrió un cohecho; para el caso de aquellos ciudadanos que solicitaron recuperar un vehículo robado, la incidencia de sobornos fue, en promedio, de 29%. Se trata de los servicios que ocupan las posiciones cuatro y cinco con los mayores niveles de corrupción, en los cuales las mínimas diferencias a lo largo del periodo significan que no ha habido ningún cambio sustancial en la materia.

Como también se puede observar en el Cuadro 5, el primero y tercer lugar de trámites con los mayores niveles de corrupción son los relacionados con las infracciones de tránsito. Es decir, que aquellos servicios que se configuran como el primero o único contacto de los ciudadanos con las autoridades policiacas son precisamente las de mayor corrupción.

En su comparecencia ante diputados, con motivo de la Glosa del VI Informe de Gobierno, el entonces secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, reconoció que a pesar de los 10 años que tiene en funcionamiento el SNSP, la policía se encuentra fragmentada en cientos de organizaciones distintas, pues no existen aún los mecanismos de coordinación entre agencias policiales. Dijo que los casi 400 mil elementos policiales en el país carecen de una base de conocimientos homogénea, sus atribuciones son insu-

ficientes y operan con estructuras pobremente diseñadas para asegurar eficacia operativa y control. El funcionario añadió que en las policías de México predomina una incipiente profesionalización, la ausencia de procedimientos sistemáticos y de indicadores de desempeño, así como la falta de mecanismos efectivos de selección de personal y de control de confianza.¹⁸

d) Deficiente e inequitativa impartición de justicia

Como ya se vio en el primer apartado de este artículo, el gasto en el poder Judicial ha tenido un incremento significativo y sostenido, cuando menos desde hace 10 años. Para el año 2000, este rubro absorbió 1.3% del presupuesto de egresos. En ese mismo año, en América Latina el promedio observado para 18 países de la región fue de 2.5. Es decir, países en muchos casos con menores niveles de desarrollo gastaron el doble en este rubro de lo que gastó México.

¹⁸ Versión estenográfica de la comparecencia del secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina-Mora Icaza, correspondiente al Análisis del Sexto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, llevada a cabo el martes 14 de noviembre de 2006 (disponible en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: noviembre de 2006).

Esta situación ha empezado a revertirse en alguna medida. Para 2004, el poder Judicial absorbió 2.7% del gasto público y un año después esta cifra alcanzó 3%. Con estos incrementos, México se ubicó ligeramente por encima del promedio latinoamericano, pero por debajo de lo que gastan países como Costa Rica (5.2) u Honduras (7.2).

Pese a ello, los niveles de insatisfacción de los ciudadanos respecto al desempeño del sistema de justicia son peores de los que, en promedio, se observan en América Latina. De acuerdo con el estudio ya citado del PNUD, con datos de la encuesta Latinobarómetro 2002, un promedio de 30% de los que acudieron al sistema de justicia en la región, dijeron haber recibido un trato “justo y expedito”. Esta cifra es de sólo 7% para el caso de México, lo cual lo ubica como el país con la peor evaluación, seguido por Perú y Bolivia, en ambos casos con 15 por ciento.¹⁹

A lo anterior habría que añadir que México tiene la peor evaluación, por parte de sus ciudadanos, respecto a la capacidad del sistema de justicia para ofrecer condiciones de igualdad para los grupos vulnerables, como migrantes, indígenas, pobres y mujeres. Así, mientras que en promedio en América Latina 36% consideró que el sistema de justicia ofrece oportunidades “muy bajas” para que estos sectores hagan valer sus derechos, en México esta cifra fue de 58%, seguido por Nicaragua y Argentina, con 46 y 45%, respectivamente.²⁰

Datos más recientes indican que las percepciones ciudadanas en este rubro no han mejorado. De acuerdo con información de Consulta Mitofsky, la Suprema Corte de Justicia pasó, en una escala de 1 a 10 (utilizada para medir la confianza que tienen en ella los ciudadanos), de un promedio de 6.0 en agosto de 2004 a 6.8 dos años después.²¹ En tanto, de acuerdo con encuestas de Parametría, los jueces y magistrados, así como los legisladores y los partidos políticos, se han mantenido, en el periodo 2002-2005, como

las instituciones con los peores niveles de confianza entre los mexicanos.²²

e) Incremento de la delincuencia organizada

De acuerdo con diversos especialistas en este tema, la delincuencia organizada tuvo su despegue en los años ochenta, cuando bandas de narcotraficantes nacionales reemplazaron a las colombianas. A partir de esos años, las grandes mafias han fortalecido su capacidad de movilización transnacional y de infiltración sobre la policía; además han proliferado pequeñas bandas, también con capacidad para comprar armas e intercambiar bienes en el mercado transnacional, dedicadas al robo de autos, secuestro, trata de personas y al tráfico de contrabando y/o mercancías robadas, entre otros ilícitos.²³

Estos fenómenos explican en gran medida las cifras de la Gráfica 3. Ahí se observa el crecimiento constante que han tenido los números de presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados en materia del fuero federal (por los delitos de delincuencia organizada y portación de armas). En los últimos 10 años con que se cuenta información (1994-2004) el número de presuntos delincuentes puestos a disposición del Ministerio Público creció 26%; en tanto, los delincuentes sentenciados tuvieron un crecimiento de 31 por ciento.

Sobre la relación que existe entre la delincuencia organizada y la inseguridad pública, un recuento realizado por el diario *Reforma* encontró que hasta agosto de este año, 1 385 personas habían sido ejecutadas en todo el país, lo que significa un promedio de poco más de cinco por día. De hecho, más de la mitad de estas ejecuciones ocurrieron en tres entidades: Michoacán (25%), Sinaloa (21%) y Tamaulipas (10%). De acuerdo con esta fuente, la violencia desatada en Michoacán obe-

¹⁹ PNUD, *La democracia en América Latina...*, op. cit., p. 255. El promedio latinoamericano incluye 18 países.

²⁰ *Ibid.*, p. 254.

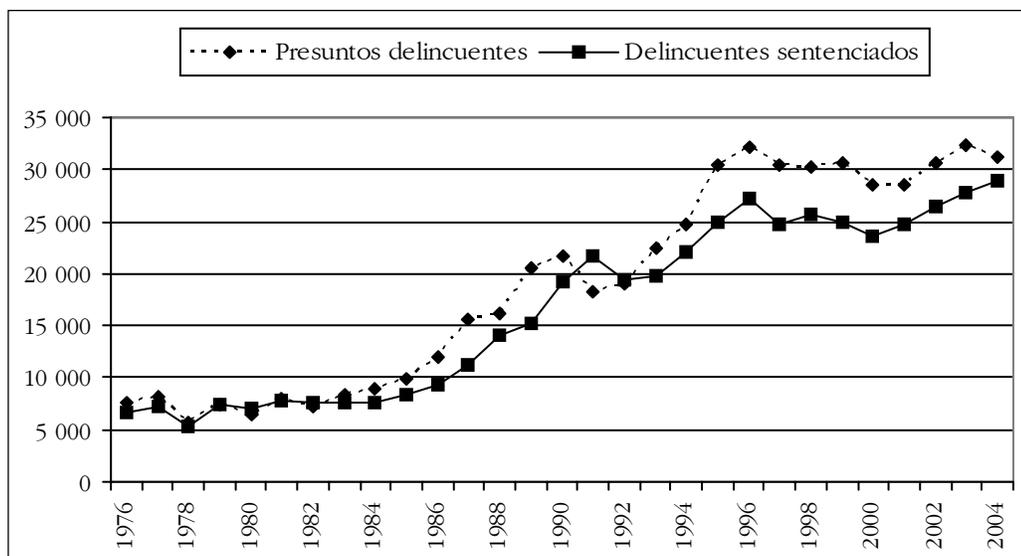
²¹ Consulta Mitofsky, encuestas nacionales en vivienda, www.consulta.com.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006). En esta escala, un mayor número significa mayores niveles de confianza en los ciudadanos.

²² Parametría, SC, *Carta paramétrica*, 6 de julio de 2005, encuestas nacionales en vivienda, 800 entrevistas a mayores de edad, con un margen de error de +/- 3.5%, a un nivel de confianza de 95%. Disponible en www.parametria.com.mx

²³ Intervenciones de Jorge Chabat y Lucía Dammert en el seminario “Seguridad ciudadana”, Querétaro, Qro., 11 de agosto de 2006.

Gráfica 3

Presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados del fuero federal 1976-2004



Fuentes: INEGI, Cuaderno de Estadísticas de Seguridad y Orden Público, núm. 1, México, 1994, p. 351; INEGI, Cuaderno de Estadísticas Judiciales, núm. 4, México, 1997, pp. 237 y 238; y <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380> (fecha de consulta: octubre de 2006).

dece a la lucha sostenida por los cárteles del Golfo y Sinaloa por adueñarse de esta plaza.²⁴

Durante su comparecencia ya citada, el entonces secretario de Seguridad Pública afirmó que si bien la captura de líderes ha sido numerosa y de alto nivel, es necesario reconocer que con ello no se ha afectado de manera permanente la capacidad de estas organizaciones para reponer sus liderazgos. Ante ello, dijo, es necesario desmantelar los nodos de poder y de valor que se encuentran en la cadena delictiva, de tal manera que se ataque la estructura económica de estas organizaciones y se les inflija un daño perdurable. Además, es necesario combatir la debilidad institucional, así como la corrupción y colusión que se generan con este tipo de delincuencia.²⁵

Conclusión: visión general y reformas apremiantes

De la lectura de este artículo se desprende que la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública es apenas un primer paso para lograr una mayor profesionalización y eficiencia de los cuerpos policiacos en todo el país, así como para contar con políticas integrales que atiendan todas las etapas de la prevención, persecución y castigo de la delincuencia. Los avances logrados por el SNSP radican fundamentalmente en la dotación de equipos, creación de infraestructura, redes de telecomunicaciones, integración de bases de datos y mecanismos de homologación y formación profesional. Sin embargo, dichos mecanismos no han logrado aún mejorar ni el desempeño de los cuerpos policiales ni los servicios que prestan a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva es posible coincidir con el entonces secretario de Seguridad Pública, quien afirmó que este sistema ha servido sobre todo para la distribución de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, pero no para construir una política pública nacional, que era su objetivo primigenio. De hecho, la definición del eje

²⁴ *Reforma*, 7 de septiembre de 2006, disponible en www.reforma.com (fecha de consulta: septiembre de 2006).

²⁵ Versión estenográfica de la comparecencia del secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina-Mora Icaza, *op. cit.*

de combate al narcomenudeo, cuyo monto se describió en la primera parte de este artículo, es la primera acción que implica una política pública nacional.²⁶

Sin embargo, las fórmulas actuales para distribuir los recursos no están exentas de desacuerdos. El año pasado la Asociación de Municipios de México sostuvo que los municipios del país no integran el Consejo Nacional de Seguridad Pública ni participan en la discusión de los acuerdos de este Consejo en materia de distribución de los recursos del FASP y que no obstante que la ley prevé la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, sólo incluye mecanismos de financiamiento con recursos federales para dos de éstos.²⁷

Por otra parte, como se demostró en páginas anteriores, es posible señalar que no se han logrado avances sustantivos en el combate a la corrupción de la policía. Medina Mora reconoció que la discrecionalidad con que actúan los policías y la falta de claridad sobre la tarea que tienen que desempeñar, origina en gran medida este fenómeno. Pero también se explica porque aún no se han construido indicadores de desempeño, mecanismos de supervisión, ni consecuencias positivas o negativas a la conducta observada por elementos y cuerpos policiacos. La corrupción y la falta de confianza en policías y jueces, como lo destaca la literatura revisada en este artículo, explica en gran medida la falta de denuncias y, por tanto, la impunidad, la cual es uno de los alicientes para la comisión de delitos.

Al respecto, uno de los avances logrados por el SNSP es el diseño y operación del sistema de planeación y control policial, el cual se ha puesto en marcha en 62 municipios del país de tres entidades federativas. Este sistema permite –según explicó Medina Mora– la racionalización de los recursos de la policía y un uso más lógico y ordenado.²⁸ La extensión de este modelo, sin embargo, depende de los procesos de adaptación y adecuación reglamentaria que deban realizar cada una de las entidades federativas del país.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México diagnosticó desde 2003 la necesidad de poner en marcha un código de conducta para los encargados de hacer cumplir la ley; transparentar la actuación de las fuerzas policiacas y establecer mecanismos de evaluación y seguimiento, así como ampliar el servicio civil de carrera y mejorar las prestaciones y condiciones laborales de los cuerpos policiacos.²⁹

Las deficiencias observadas y los retos pendientes por enfrentar parecen apuntar a la necesidad de revisar las facultades del sistema, como lo sostuvo el ex titular de la SSP, a fin de valorar la conveniencia de dotarlo de mayores atribuciones y generar políticas consistentes y extendidas en todo el país. En opinión de Medina Mora, de otro modo no podrán subsanarse los problemas de coordinación y fragmentación referidos en las últimas páginas de este artículo.

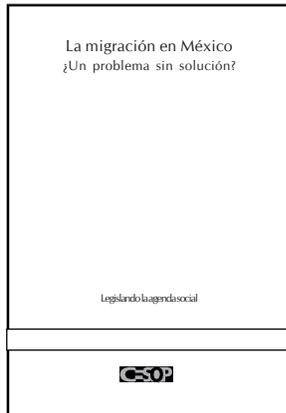
²⁶ *Idem.*

²⁷ Asociación de Municipios de México, A.C., “Planteamientos ante el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006”, México, DF, 26 de septiembre de 2005.

²⁸ *Idem.*

²⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Grupo Mundi Prensa, México, 2003, pp. 44 y 45.

COLECCIÓN LEGISLANDO LA AGENDA SOCIAL



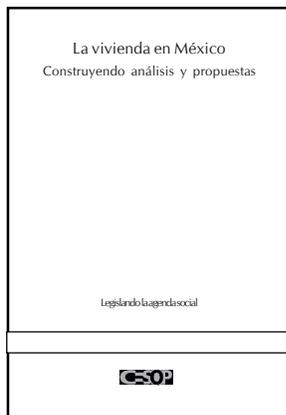
La migración, intensa y compleja por sí misma, es un elemento señero de una profunda transformación. La migración de mexicanos hacia el exterior, en particular hacia Estados Unidos, es una muestra cabal de estos fenómenos. *La migración en México. ¿Un problema sin solución?*

reúne el análisis y las propuestas de los expertos que se desempeñan en la academia, en los órganos legislativos, en el Poder Ejecutivo y, de manera destacada, de cinco migrantes mexicanos que se han convertido en dirigentes de sus comunidades o que desde agencias del gobierno estadounidense impulsan programas de atención a los migrantes.



Entre los más apremiantes retos las grandes zonas urbanas están la dificultad para ejercer una coordinación eficiente entre los diferentes órdenes de gobierno y los problemas de transporte de las miles de personas que ahí habitan. *Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos metropolitanos*

compila algunas reflexiones y propuestas de solución en torno a estos problemas y refleja un interés profundo por parte de los participantes para transmitir la urgencia de reformas legales que transformen las grandes ciudades en generadoras de bienestar y no en devoradoras de recursos y generadoras de problemas.



La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas, contiene los textos de académicos especializados o interesados en la problemática de la vivienda y el desarrollo urbano, representantes de la sociedad civil y funcionarios que diseñan o instrumentan políticas

habitationales. El libro está organizado en torno a tres ejes: la política de vivienda en México; las alternativas de construcción y financiamiento; y el entorno social y la calidad de vida.



Educación: articular políticas para revertir la desigualdad tiene la intención de reflexionar sobre el progreso de las políticas educativas implementadas en México y pretende servir como estímulo a la reflexión sobre las necesidades y opciones del sector educativo de

cara al inicio de una nueva administración presidencial. Presenta las reflexiones de un grupo importante de investigadores y decisores del campo educativo que intercambian y debaten experiencias y perspectivas teóricas en torno a los desafíos que los dilemas de la calidad, la eficiencia y la igualdad presentan a nuestro sistema educativo.

Disponibles en las principales bibliotecas del país
y en www.congreso.gob.mx/cesop

Resultados de la actividad turística: una revisión del presupuesto para los programas de promoción

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA

El documento analiza los logros obtenidos por la administración federal en materia turística y su relación con el presupuesto asignado, en comparación con las mismas variables en el sexenio anterior. Describe la evolución del presupuesto original y el presupuesto ejercido por el Sector Turismo y del presupuesto para la promoción del turismo; revisa el panorama de la actividad del turismo en el mundo y los resultados de la actividad turística internacional en México; y finalmente realiza una evaluación del gasto ejercido y de los resultados obtenidos en turismo.

Introducción

En los últimos años, nuestro país se ha venido consolidando como uno de los principales destinos turísticos a nivel mundial. Esta actividad ha llegado a ser la tercera actividad económica generadora de divisas más importante en México. Según el gobierno federal, en el sexenio del presidente Vicente Fox se han registrado cifras récord en comparación con el sexenio anterior: los ingresos en divisas pasaron de 8 400 millones de dólares al inicio del sexenio a 12 mil millones, cifra en la que se considera cerrará este año; 171 mil empleos más que en 2001 y una planta hotelera que cuenta con 120 mil cuartos adicionales a los que había al inicio de la administración; las llegadas de turistas nacionales a cuartos se calculan en 7 millones más que en el 2000 y el gasto promedio se incrementó de 592 dólares a 708 dólares por estadía.¹

A pesar de lo anterior, se conoce que algunas de las metas establecidas para el 2006 por el Programa Nacional de Turismo 2001-2006 en gasto promedio del turismo receptivo y en participación del PIB turístico en el PIB nacional no han alcanzado los resultados esperados.

Por otro lado, una de las actividades más importantes que realiza la Cámara de Diputados y que incide directamente en los resultados de la administración pública, es la asignación del presupuesto federal a través del presupuesto de egresos de la federación. En el sector turismo, la actividad institucional que ha ejercido la mayor cantidad de recursos durante los últimos años es la promoción de los destinos turísticos tanto en México como en el extranjero; sin embargo, se desconocen los efectos de esta actividad en los resultados obtenidos en materia del turismo.

¹ Comparecencia del secretario de Turismo ante la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados para la glosa del 6º Informe de Gobierno, 18 de octubre de 2006.

En ese sentido, este artículo analiza los logros obtenidos por la administración federal en materia turística y su relación con el presupuesto asignado, en comparación con las mismas variables en el sexenio anterior. En la primera parte se describe la evolución del presupuesto original y el presupuesto ejercido por el sector turismo y del presupuesto para la promoción del turismo; posteriormente se revisa el panorama de la actividad del turismo en el mundo y los resultados de la actividad turística internacional en México; después se realiza una evaluación del gasto ejercido y de los resultados obtenidos en turismo. Por último se presentan comentarios finales.

Es importante mencionar que aunque las actividades de promoción incluyen las de publicitar los destinos nacionales dentro y fuera de la república, para la evaluación del gasto sólo se tomaron los resultados del turismo extranjero que visita nuestro país.²

² Una evaluación exhaustiva requeriría conocer a detalle cómo se ejerció el gasto, en qué lugares de México y el extranjero se promocionaron destinos turísticos, cuáles fueron los destinos publicitados, el costo que tuvieron estas actividades y los turistas que ingresaron al país provenientes de cada uno de esos puntos en donde se realizaron actividades de mercadeo.

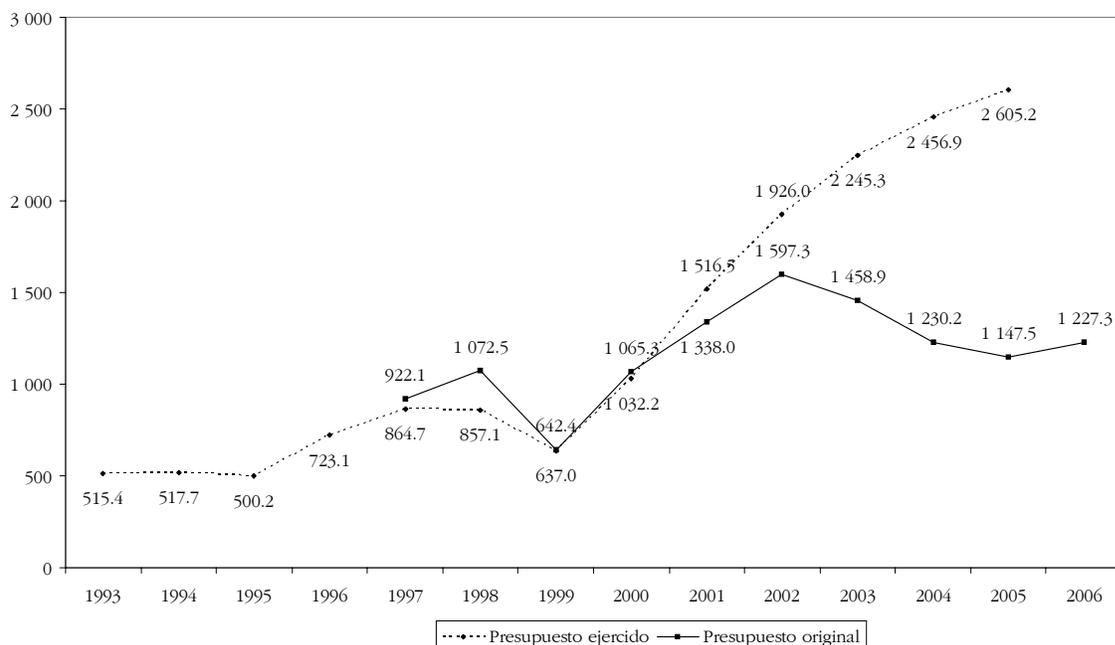
Evolución del presupuesto destinado al sector turismo, 1994-2006

Para el ejercicio 2006, al sector turismo se le asignaron 1 227.3 millones de pesos, cantidad menor al primer año de ejercicio del sexenio del presidente Vicente Fox, cuando se le asignaron 1 338 millones de pesos en el presupuesto de egresos de la federación (PEF). En 2002 se le otorgó la mayor cantidad de recursos de los últimos 12 años, 1 597.3 millones de pesos; durante los tres siguientes años el presupuesto para el turismo disminuyó hasta que en 2005 se le asignaron 1 147.5 millones de pesos, la cifra más baja de la administración actual. El gran total asignado en los presupuestos de egresos desde el 2001 hasta el 2006 sumó la cantidad de 7 999.2 millones de pesos.

Durante los últimos cuatro años de la administración del presidente Ernesto Zedillo, el presupuesto asignado al ramo "Turismo" tuvo un comportamiento irregular, ya que de 1997 a 1998 el presupuesto aumentó de 921.1 millones a 1 072.5 millones de pesos; para posteriormente en 1999 caer cerca de 26% al otorgársele 637 millones, cifra que en el 2000 se incrementó a 1 032.2 millones de pesos (véase Gráfica 1).

Sin embargo, la mayoría de las veces el presupuesto original (presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados) difiere del presupuesto ejercido, ya que en el transcurso del año ocurren

Gráfica 1
Presupuesto original y ejercido por la Sector, 1993-2006



Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gasto programable por tipo de gasto y sector institucional 1991-2000, México; CIDE, Sistema de Información Pública Presupuestal de México, 2006.

transferencias, ahorros o reasignaciones que efectúa el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta forma, de 1997 a 2000 se ejercieron menos recursos de los originalmente presupuestados, 864.7 millones de pesos en 1997; 857.1 millones en 1998; 637 millones en 1999 y 1 032.2 millones en 2000; cifras inferiores en 57.4, 215.4, 5.4 y 33.1 millones de pesos, respectivamente.

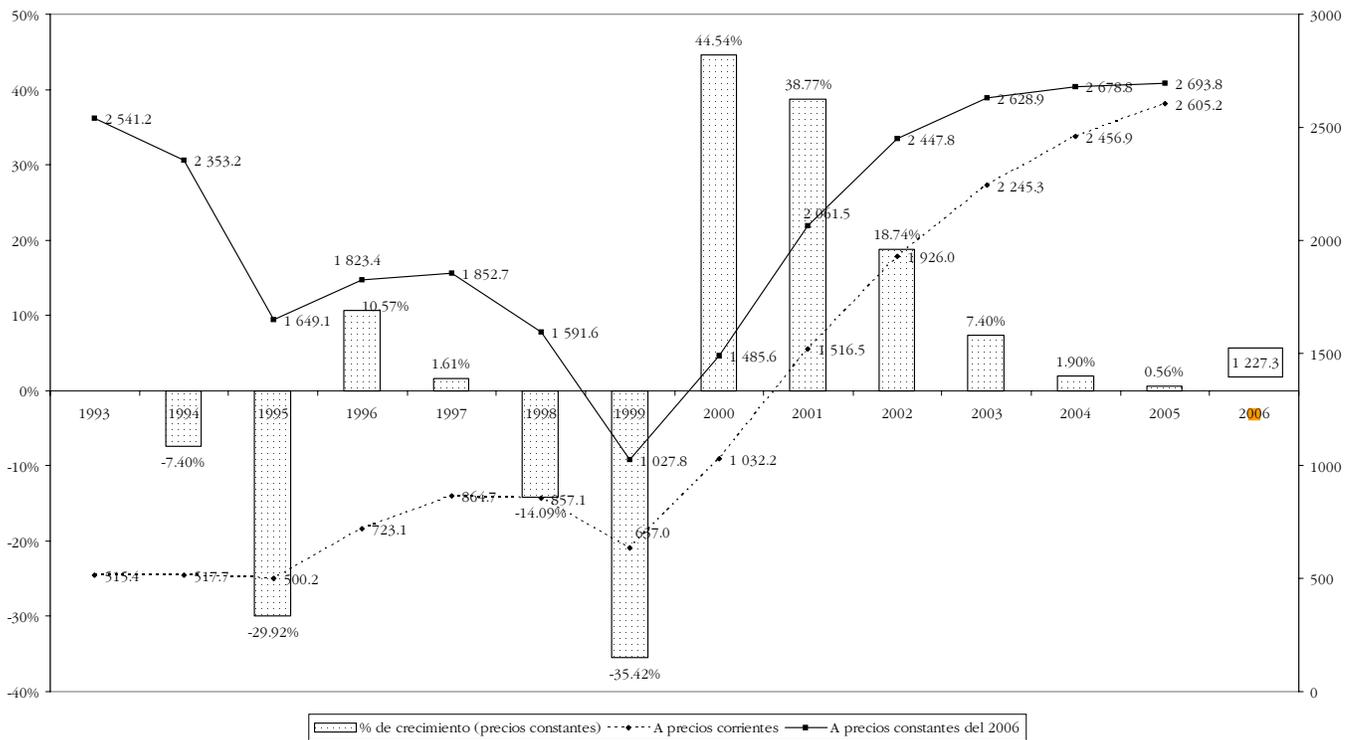
En la Gráfica 1 se puede observar que durante la administración del presidente Vicente Fox, el presupuesto ejercido por el sector turismo ha venido aumentando significativamente, al pasar de 1 516.5 millones en 2001 a 2 605.2 millones en 2005, es decir, un aumento de 71.7%. La diferencia entre el presupuesto originalmente asignado y el finalmente ejercido también ha venido aumentando: 178.5 millones de pesos más en 2001; 328.7 millones en 2002; 786.4 millones en 2003; 1 226.7 millones en 2004; y 1 457 millones en 2005. La diferencia entre el presupuesto original y el ejercido para el 2004 fue casi del monto del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados; para 2005 la diferencia fue mayor que el presupuesto original.

Analizando el presupuesto ejercido a precios constantes (año base 2006), 1999 ha sido el año en que el sector ejerció la menor cantidad de recursos. En la Gráfica 2 se observa que en este año se ejercieron 1 027.8 millones de pesos a precios del 2006. Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo el presupuesto ejercido pasó de 1 649.1 millones de pesos en 1995 a 1 485.6 millones en el 2000. En este periodo la cifra máxima se alcanzó en 1997, cuando se ejercieron 1 852.7 millones.

De la misma forma, a precios del 2006, durante la administración del presidente Vicente Fox, el presupuesto ejercido pasó de 2 061.5 millones de pesos en 2001 a 2 693.8 millones en 2005. Aunque el presupuesto durante este periodo ha venido creciendo, el ritmo con el que lo hizo disminuyó significativamente, mientras que en el 2002 creció en 18.74%, en 2003 lo hizo en 7.40%, y para 2004 y 2005 estas cifras fueron de sólo 1.90 y 0.56%, respectivamente.

A pesar de este crecimiento, fue hasta el 2003 que se tuvo un gasto superior al registrado en 1993, cuando se ejercieron, a precios del 2006, 2 541.2 millones de pesos. En la Gráfica 2 tam-

Gráfica 2
Evolución del gasto total de la Secretaría de Turismo
(Millones de pesos)



Fuente: CIDE, Sistema de Información Pública Presupuestal de México, 2006.

bién se observa el efecto de la crisis económica de diciembre de 1994, al caer en 1995 el presupuesto ejercido en cerca de 30%, mientras que en 1994 se ejercieron 2 353.2 millones de pesos, en 1995 sólo fueron 1 649.1 millones. Sin embargo, esta disminución no fue tan fuerte como la registrada en 1999, al pasar de 1 591.6 millones a 1 027.8 millones, equivalentes a 35.42%, la más significativa en los últimos 12 años.

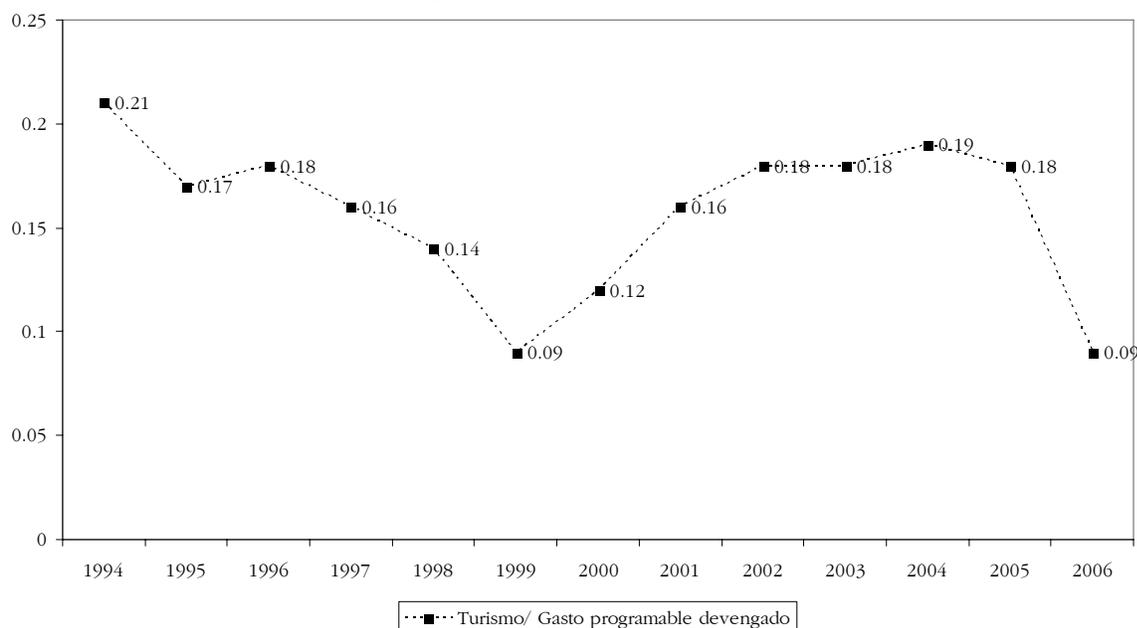
Tomando en consideración que la actividad turística es, después de las remesas y de la exportación petrolera, la principal generadora de divisas para el país, en ocasiones mayor aún que la inversión extranjera directa, el monto ejercido es pequeño, por debajo del 0.20% del gasto programable devengado. Durante el periodo 1995-2000, el promedio de este porcentaje fue del 0.14%, cifra muy similar al promedio registrado durante el periodo 2001-2006, que fue de 0.16%. En la Gráfica 3 se aprecia que en 1994 el presupuesto asignado al sector tuvo mayor peso al representar 0.21% del gasto programable para ese

año, mientras que 1999 ha sido el ejercicio más castigado al representar sólo 0.09 por ciento.

El presupuesto para la promoción turística

Según el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, el presupuesto asignado al sector 21, turismo, tiene siete actividades institucionales: apoyar a la función pública y buen gobierno, proporcionar servicios de apoyo administrativo, establecer y mantener la política de turismo, proporcionar servicios de orientación y asistencia turística, promover a México como destino turístico, desarrollar y mantener infraestructura para el fomento y promoción de la inversión en el sector y, establecer y conducir la política de turismo. De ellas, a establecer y mantener la política de turismo es a la que se le asignó la mayor cantidad de recursos, 471.65 millones de pesos, el 38.43% del total asignado al ramo. La promoción de México como des-

Gráfica 3
% del presupuesto asignado al sector turismo respecto
del gasto programable, 1994-2006



Fuente: CIDE, Sistema de Información Pública Presupuestal de México, 2006.

tino turístico es la segunda en importancia en cuanto al monto destinado, al recibir 246.55 millones de pesos, 20.09% del total (véase Cuadro 1).

Según la Ley Federal de Turismo, la promoción turística comprende la planeación y programación de la publicidad y difusión, por cualquier medio, de la información especializada, actividades, destinos, atractivos y servicios que el país ofrece en materia de turismo. La entidad responsable de implementar esta actividad tanto en el mercado nacional como en el internacional es el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM).³

Entre los objetivos del Consejo destacan planear, diseñar y coordinar las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional, así como proporcionar información turística especializada a los turistas nacionales y extranjeros que pretendan visitar los destinos y atractivos del país.⁴ Es oportuno señalar que el CPTM nació con las reformas a la Ley publicadas en mayo de 1999, por lo que fue considerado por primera ocasión en el presupuesto de egresos de la federación del año 2000.

³ Ley Federal de Turismo, artículos 19 y 20.

⁴ Ley Federal de Turismo, artículos 21 y 25.

En ese año se le destinaron 537.7 millones de pesos, 50.10% del presupuesto total del sector turismo. Un año después, en 2001, se le destinaron 545 millones, pero en esta ocasión significó 40.73% del presupuesto total para el turismo. A partir de entonces el presupuesto asignado ha venido disminuyendo, 470 millones en 2002; 394.1 millones en 2003; 294.1 millones en 2004; 274.6 millones en 2005 y 273.9 millones en 2006. Como porcentaje del presupuesto para turismo, la actividad de promoción también disminuyó al pasar a 29.43% en 2002; 27.01% en 2003; 23.90% en 2004; 23.93% en 2005 y 22.31% en 2006 (véase Gráfica 4).

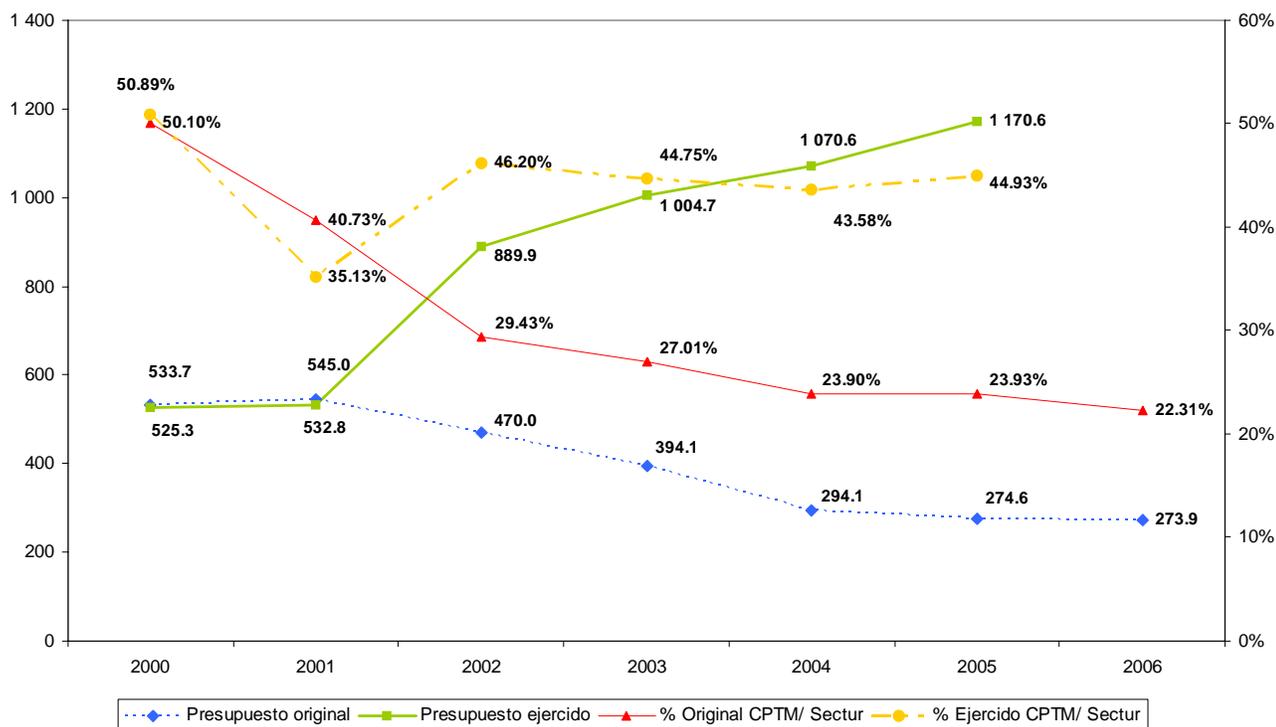
Sin embargo, el presupuesto ejercido por el CPTM ha sido muy diferente del originalmente asignado. En 2000 se ejercieron 525.3 millones de pesos, que resultó 50.89% del gasto ejercido por el sector en ese año. Año con año el presupuesto ejercido ha venido aumentando: 532.8 millones de pesos en 2001; 889.9 millones en 2002; 1 004.7 millones en 2003; 1 070.6 millones en 2004; y 1 170.6 millones en 2005. En estos años el presupuesto ejercido para la promoción del turismo ha estado en valores por arriba del 40%:

Cuadro 1
Presupuesto de la Sector 2006

<i>Actividad institucional</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>%</i>
Apoyar a la función pública y buen gobierno	19.86	1.62%
Proporcionar servicios de apoyo administrativo	86.51	7.05%
Establecer y mantener la política de turismo	471.65	38.43%
Proporcionar servicios de orientación y asistencia turística	163.72	13.34%
Promover a México como destino turístico	246.55	20.09%
Desarrollar y mantener infraestructura para el fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	235.22	19.17%
Establecer y conducir la política de turismo	3.81	0.31%
Total	1 227.33	100.00%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2006.

Gráfica 4
Presupuesto original y ejercido por el Consejo de Promoción Turística de México 2000-2006



Fuente: CIDE, Sistema de Información Pública Presupuestal de México, 2006.

46.20% en 2002; 44.75% en 2003; 43.58% en 2004 y 44.93% en 2005.

Las diferencias entre el presupuesto original y el ejercido por el CPTM pueden ser explicados por el Derecho de No Inmigrante, que es la contribución que realizan los turistas extranjeros que visitan nuestro país y que a partir del 2002, 50% del cobro se destina a la promoción turística.⁵ El presupuesto destinado al Consejo por la mitad del cobro de este derecho también explica la diferencia entre el presupuesto original y el ejercido por el sector turismo.

Una de las interrogantes que surgen de la revisión que se realiza en el país en promoción turística es si se gasta mucho o poco en este rubro.⁶ Al respecto, en un documento que sugiere mecanismos de evaluación de las actividades de promoción de las organizaciones nacionales de turismo, la Organización Mundial de Turismo (OMT) cataloga en tres categorías a los países según el presupuesto que destinan para esta actividad: bajo, para los países que gastan hasta 1 millón de euros; medio, para aquellos que destinan entre 1 y 10 millones de euros; y alto, para aquellos que invierten más de 10 millones de euros (véase Cuadro 2).

En promedio, los países con bajo presupuesto para actividades de promoción turística destinan 0.317 millones de euros, los países con mediano presupuesto, 3.23 millones; y países con un presupuesto alto, 31.12 millones de euros.⁷ En esta última categoría se encuentran economías desarrolladas de la OCDE y las potencias turísticas. México pertenece a este grupo de países; el presupuesto ejercido por el CPTM durante el 2005 equivale a 83.17 millones de euros.⁸

⁵ Ley Federal de Derechos, artículo 8.

⁶ Al respecto, durante la glosa en materia turística del 6º Informe de Gobierno, el secretario de Turismo, Rodolfo Elizondo Torres, mencionó que para obtener mejores resultados, entre otras acciones se debían destinar mayores recursos a la promoción de los destinos turísticos, tanto en el mercado nacional como en el extranjero.

⁷ Las cifras son promedios de las categorías, en ningún momento la OMT sugiere que éstas sean las cantidades óptimas que debieran destinar los países para promoción turística.

⁸ Cálculo a razón de 14.07 pesos por euro. Tipo de cambio para el 14 de noviembre de 2006.

Panorama del turismo en el mundo

Para evaluar el desempeño de la actividad turística en México es necesario revisar los resultados en un contexto mundial, y determinar, a partir de la evolución del turismo internacional en otros países, el comportamiento del nuestro.

Dos de los principales indicadores utilizados por la OMT para medir esta actividad son el número de llegadas de turistas extranjeros y el gasto que realizan, es decir, los ingresos que recibe un país por esta actividad económica. En el Cuadro 3 se observan estos dos indicadores, comparando a México con la actividad en el continente americano y con la actividad mundial.

Mientras que en 1990 nuestro país recibió la llegada de 17.1 millones de turistas extranjeros que realizaron una derrama de 5.5 mil millones de dólares, para 2005 recibió 21.9 millones de turistas que derramaron 11.8 mil millones de dólares. En cuanto a llegadas, durante 2002 y 2003 disminuyeron al contabilizar 19.6 y 18.6 millones de personas; no así con el ingreso recibido, que registró 8.8 y 9.3 mil millones de dólares, respectivamente.

En cuanto al número de llegadas, es interesante observar que de 1990 hasta el 2003, nuestro país tenía un crecimiento menor que el registrado a nivel mundial. Entre 1990 y 1995, el número de llegadas internacionales en el mundo creció 22%, en América 17.35% y México lo hizo 18.13%. Entre 1995 y 2000, este mismo indicador creció a nivel mundial en 26.51%, en América 17.63%, y en nuestro país sólo 1.98%. Los años 2002 y 2003 registraron una desaceleración en el ritmo de crecimiento que se venía observando a nivel mundial, y durante estos años México tuvo un decremento, de 4.85 y 5.10%, respectivamente. En 2004 el número de llegadas internacionales a México creció poco más que a nivel mundial, pero menos que en América, y para 2005 en México se registró un crecimiento superior que el observado a nivel mundial y en América (véase Cuadro 3).

Respecto del crecimiento en los ingresos generados, durante el periodo 1990-1995, en México este indicador creció 10.91%, mientras que a nivel continente lo hizo en 41.99 y 50.60% a nivel mundial. En algunos periodos en el país se

Cuadro 2

<i>Categoría</i>	<i>Rango</i>	<i>Presupuesto total para marketing (millones de euros)*</i>	<i>Ingresos por turismo internacional (millones de euros)*</i>	<i>Países</i>
Bajo	Hasta 1 millón de euros	0.317	671	16 (pequeños países sudamericanos y países pequeños de Europa del Este)
Medio	De 1 a 10 millones de euros	3.23	1 167	19 (países más grandes de Europa del Este y pequeños países de las economías occidentales desarrolladas)
Alto	Más de 10 millones de euros	31.12	9 854	21 (países occidentales desarrollados de la OCDE y países importantes en el ámbito del turismo mundial)

* Promedio de los países de la categoría.

Fuente: Tony Seaton, Brian Mathews e Ian Woodward, *Evaluación de las actividades de marketing de las ONT*, Universidad de Luton-Organización Mundial de Turismo, Madrid, 2004, p. 67.

registraron crecimientos superiores a los reportados a nivel mundial (1995-2000 y 2000-2002). En 2005, el crecimiento en los ingresos generados en México fue superior a los registrados en el continente americano y en el mundo; mientras que en el país fue de 10.28%, en América fue de 9.99% y en el mundo 7.74 por ciento.

Sin embargo, es pertinente apuntar que en cuanto al número de llegadas, el turismo internacional que ingresó a nuestro país representó 3.88% del total mundial, y 18.43% del total registrado en el continente americano. Para 2005, la participación de México en el mercado mundial cayó a 2.71%, es decir, una pérdida de 9.3 millones de turistas potenciales; y la participación en el mercado americano cayó a 16.39%, una pérdida de 2.72 millones de turistas potenciales. No obstante, durante 2005 México ocupó el séptimo lugar dentro de los 10 países más visitados en el mundo.

Caso similar se encuentra cuando se revisa la participación de México a nivel mundial y en el continente americano para los ingresos generados por el turismo internacional. Respecto del total mundial, en 1990 se tenía 2.01% del mercado, y para 2005 disminuyó a 1.73%; respecto del total en América, en 1990 México tenía 7.94% del

mercado, y para 2005 aumentó la participación a 8.12 por ciento.

Resultados de la actividad turística internacional en México

Al revisar la evolución de la actividad por turismo internacional se obtuvieron resultados para el periodo de 1993 a 2005 de tres indicadores: número de turistas internacionales que visitaron el país, ingreso que generaron los turistas y visitantes extranjeros, y el gasto medio por turista. Para el primer caso se incluyeron únicamente los turistas receptivos y fronterizos (que son los que generan la mayor cantidad de ingreso); para el segundo indicador se consideró a toda la actividad turística que ingresa y gasta en el país (turistas receptivos, fronterizos, excursionistas fronterizos y pasajeros en cruceros); y para la última, solamente los turistas receptivos.⁹

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, el número de turistas internacionales pasó de 20.241 millones en 1995 a 20.641 millones en

⁹ Contabilidad de la actividad turística sugerida por la Organización Mundial de Turismo.

Cuadro 3
Llegadas e ingreso por turismo internacional

	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005*
<i>Llegadas (millones)</i>							
Total mundial	441	538	680.6	700.4	689.6	763.2	808
América	92.8	108.9	128.1	116.6	113	125.7	133.6
México	17.1	20.2	20.6	19.6	18.6	20.6	21.9
<i>Ingresos (miles de millones de dólares)</i>							
Total mundial	273.1	411.3	479.2	481.5	524.2	633	682
América	69.3	98.4	130.9	113.7	114.1	132.1	145.3
México	5.5	6.1	8.2	8.8	9.3	10.7	11.8
<i>% de crecimiento</i>							
<i>Llegadas</i>							
Total mundial		22.00%	26.51%	2.91%	-1.54%	10.67%	5.87%
América		17.35%	17.63%	-8.98%	-3.09%	11.24%	6.28%
México		18.13%	1.98%	-4.85%	-5.10%	10.75%	6.31%
<i>Ingresos</i>							
Total mundial		50.60%	16.51%	0.48%	8.87%	20.76%	7.74%
América		41.99%	33.03%	-13.14%	0.35%	15.78%	9.99%
México		10.91%	34.43%	7.32%	5.68%	15.05%	10.28%
<i>% de participación en el mercado</i>							
<i>Llegadas</i>							
Respecto del total mundial	3.88%	3.75%	3.03%	2.80%	2.70%	2.70%	2.71%
Respecto de América	18.43%	18.55%	16.08%	16.81%	16.46%	16.39%	16.39%
<i>Ingresos</i>							
Respecto del total mundial	2.01%	1.48%	1.71%	1.83%	1.77%	1.69%	1.73%
Respecto de América	7.94%	6.20%	6.26%	7.74%	8.15%	8.10%	8.12%

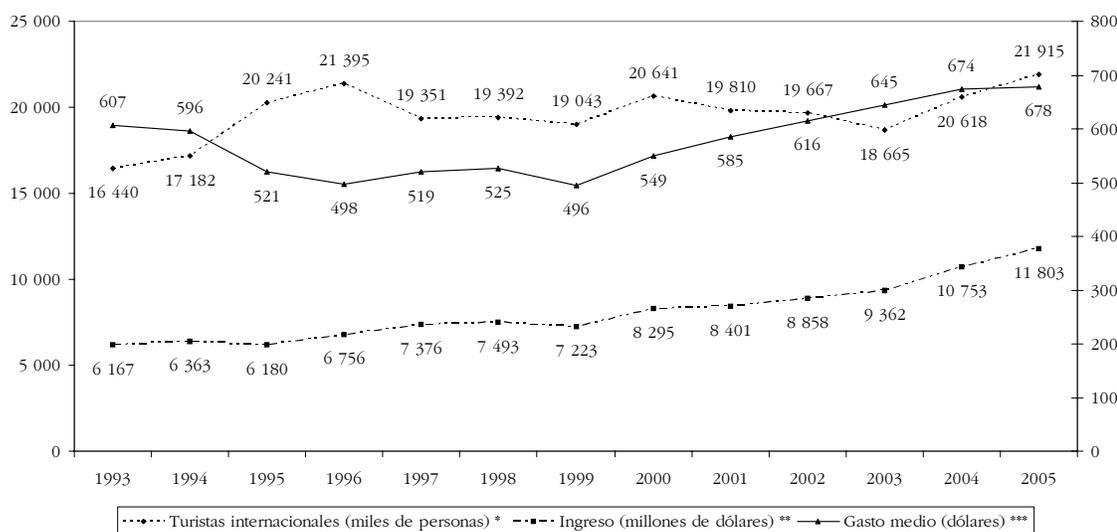
Fuente: Cálculos con datos del Barómetro OMT del turismo mundial.

2000, el ingreso pasó de 6 180 millones de dólares a 8 295 millones de dólares, y el gasto medio por turista de 521 a 549 dólares en el mismo periodo. En el primer año de administración del presidente Vicente Fox, el número de turistas internacionales cayó a 19.81 millones, pero al cierre de 2005 se registraron 21.915 millones de turistas. Entre 2001 y 2005 el ingreso creció de 8 401 a 11 803 millones de dólares, y el gasto medio por turista de 585 a 678 dólares, lo que significa que en 2005 se registraron los máximos históricos para cada uno de estos indicadores (véase Gráfica 5).

Evaluación del gasto

Para conocer los beneficios que obtiene un país al considerara el turismo como política pública e invertir recursos presupuestales en el desarrollo, promoción y administración de esta actividad, se debe realizar una evaluación del gasto y de los resultados que se obtienen. Tony Seaton menciona que los métodos que las organizaciones nacionales de turismo (ONT) aplican para evaluar la eficiencia de sus actividades encaminadas a promover el turismo están en fase de desarrollo, ya que dependen de los diferentes tipos de actividades emprendidas, los objetivos que persiguen y los presupuestos de que disponen. Explica que en algunos casos evaluar ciertas actividades

Gráfica 5
Evolución de la actividad turística internacional
Principales indicadores 1993-2006



¹ Incluye turistas receptivos y fronterizos.

² Incluye turistas receptivos, fronterizos, excursionistas fronterizos y pasajeros en cruceros.

³ Solamente turistas receptivos.

Fuente: Secretaría de Turismo, 6º Informe de Labores, México, 2006.

promocionales costaría más que las propias actividades.¹⁰

Algunos de los problemas para evaluar el retorno de la inversión y los beneficios por actividades de promoción radican en que en ocasiones no es posible desglosar los efectos de la publicidad, la distribución de folletos, las páginas web o las exposiciones profesionales; aislar la influencia de variables externas incontrolables (guerra, terrorismo, clima, etcétera); y aislar los efectos de las actividades de las ONT de las actividades de marketing directo de los operadores mayoristas, hoteles y líneas aéreas.¹¹

Como se observa en el Cuadro 4, entre los objetivos que persiguen las organizaciones nacionales de turismo, en ocasiones con la participación del sector privado son: atraer a más visitantes extranjeros, generar mayor gasto por visitante, reducir la estacionalidad y extender el turismo geográficamente.

Por ello, para la evaluación del gasto en promoción turística y el cálculo del retorno de la inversión,

se requiere principalmente llevar un seguimiento del número de viajes o visitantes, los ingresos totales por destino, y los ingresos por visitante, calculados por persona/viaje. Si estos datos se comparan con los costos de la inversión total que realizan las organizaciones nacionales de turismo, se pueden obtener indicadores de la eficiencia del gasto en determinado periodo.

Para hacer una evaluación del gasto que realiza el sector turístico y del gasto ejercido por el Consejo de Promoción Turística de México se utilizaron los modelos de causalidad simple sugeridos por Seaton y Mathews por ser los que ocupan datos que se encuentran disponibles en las fuentes consultadas y por que proporcionan indicadores de rendimiento útiles para analizar la eficiencia del gasto en la relación insumo/producto. Los indicadores que se analizaron son: el costo por viaje de turista, el ingreso por peso invertido, el retorno de la inversión, el costo promocional por viaje de turista, el ingreso por peso promocional invertido, y el retorno de la inversión promocional.¹²

¹⁰ Tony Seaton, Brian Mathews e Ian Woodward, *Evaluación de las actividades de marketing de las ONT*, Universidad de Luton-Organización Mundial de Turismo, Madrid, 2004, p. 7.

¹¹ *Ibid.*, p. 12.

¹² El costo por viaje de turista se calcula dividiendo el presupuesto total de la ONT entre el número de turistas; el ingreso por peso invertido se calcula dividiendo el

Cuadro 4
Políticas turísticas de las ONT

<i>Objetivo</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Indicador de rendimientos</i>
Atraer a más visitantes extranjeros	Promoción del destino internacional	1. Número de turistas extranjeros 2. % de crecimiento en número de visitantes
Generar mayor gasto por visitante	Campañas dirigidas a público objetivo con alto poder adquisitivo	1. Gasto medio por turista 2. Total de divisas introducidas gracias al turismo
Reducir la estacionalidad	Promociones fuera de temporada	Seguimiento anual de turistas/ visitantes
Extender el turismo geográficamente	Creación y comercialización de productos regionales	Análisis de visitantes por zona

Fuente: Seaton, Mathews y Woodward, *Evaluación de las actividades...*, op. cit., p. 13.

Como se observa en el Cuadro 5, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, en 1995 el costo por viaje de turista era de 24.71 pesos, por cada peso que invertía el Estado en el sector turismo ingresaron 12 dólares por la visita de turismo y visitantes extranjeros y el retorno de la inversión estaba en el orden de los 125 144 turistas; para el último año de ese sexenio, el Estado gastó 50.01 pesos por turista extranjero, por cada peso invertido se generaron 8.04 dólares y el punto de equilibrio se alcanzó en el turista número 198 620. Es decir, la eficiencia del gasto realizado por el Estado fue mejor al inicio que al cierre del sexenio. Se observa además que en este periodo el gasto ejercido en 1999 fue más eficiente que el ejercido entre 1996 y 1998.

De igual forma, en la administración del presidente Vicente Fox se observó mayor eficiencia en el gasto en turismo al inicio del sexenio. En 2001 el costo por viaje de turista fue de 76.55 pesos, por cada peso que se gastó se generaron 5.54 dólares y el retorno de la inversión estuvo

ingreso total por turismo entre el presupuesto total de la ONT, el retorno de la inversión se calcula dividiendo el presupuesto total de la ONT entre el gasto medio del turista en pesos; el costo promocional por viaje de turista se calcula dividiendo el presupuesto total de promoción turística entre el número de turistas; el ingreso por peso promocional invertido se calcula dividiendo el ingreso total por turismo entre el presupuesto total de promoción turística; y el retorno de la inversión promocional se calcula dividiendo el presupuesto total de promoción entre el gasto medio del turista en pesos. Además de los modelos de causalidad simple, también existen estudios de multiplicadores y modelos segmentados. Para mayor detalle véase Seaton, Mathews y Woodward, *Evaluación de las actividades...*, op. cit., pp. 14-19.

en el orden de los 282 858 turistas. Para 2005 el costo por viaje de turista se incrementó a 118.88 pesos, por cada peso que invirtió el Estado se obtuvieron 4.53 dólares y el equilibrio en la inversión se alcanzó con el turista número 360 799. No obstante, el indicador Ingreso por peso invertido muestra una mejoría en los últimos dos años.

Al realizar el ejercicio respecto del gasto ejercido por el Consejo de Promoción Turística de México, se obtuvo que en el 2000 el costo promocional por viaje de turista fue de 25.45 pesos; por cada peso que se invirtió en el CPTM se generaron 15.79 dólares y el retorno de la inversión se ubicó en los 101 074 turistas extranjeros. Para 2005 el Estado invirtió 53.41 pesos por viaje de turistas, cada peso que ejerció el CPTM generó 10.08 dólares y el punto de equilibrio se ubicó en el turista número 162 115. Si observamos los indicadores costo promocional por turista e ingreso por peso promocional invertido, el año en que se gastó de forma más eficiente fue 2000, y si atendemos al retorno de inversión el año en que se gastó mejor fue 2001.

Comentarios finales

El presupuesto destinado a la actividad turística en los PEF de los últimos años ha venido disminuyendo; sin embargo, el monto ejercido por el sector turismo, y en particular el etiquetado para la promoción del turismo, ha venido aumentando considerablemente de forma tal que el presupues-

Cuadro 5
Evaluación del gasto y de resultados de la actividad turística internacional

<i>Periodo</i>	<i>Costo por gasto total</i>			<i>Costo por gasto promocional*</i>		
	<i>Costo por viaje de turista (pesos)</i>	<i>Ingreso por peso invertido (dólares por peso)</i>	<i>Retorno de la inversión (número de turistas)</i>	<i>Costo por turista (pesos)</i>	<i>Ingreso por peso invertido (dólares por peso)</i>	<i>Retorno de la inversión (número de turistas)</i>
1995	24.71	12	125 144			
1996	33.80	9	184 586			
1997	44.69	9	205 133			
1998	44.20	9	164 968			
1999	33.45	11	136 190			
2000	50.01	8.04	198 620	25.45	15.79	101 074
2001	76.55	5.54	282 858	26.89	15.77	99 372
2002	97.93	4.60	305 812	45.25	9.95	141 294
2003	120.29	4.17	308 993	53.83	9.32	138 264
2004	119.16	4.38	325 077	51.93	10.04	141 655
2005	118.88	4.53	360 799	53.41	10.08	162 115

* Se refiere al gasto ejercido por el Consejo de Promoción Turística de México.

Fuente: cálculos realizados con datos de las gráficas 1, 4 y 5.

to ejercido en el 2005 resultó de poco más del doble del presupuesto original, lo anterior principalmente debido al cobro del Derecho de No Inmigrante, que desde 2002 otorga la mitad de lo recaudado por este rubro de forma directa a la promoción turística.

Aunque el presupuesto ejercido por el Consejo de Promoción Turística de México ha permitido publicitar los destinos de México dentro y fuera del país, se ha originado un desequilibrio entre el presupuesto para esta actividad y el presupuesto ejercido para el fortalecimiento o desarrollo de la infraestructura turística. Mientras que en 2005 el CPTM ejerció 1 170.6 millones de pesos, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo ejerció sólo 309 millones de pesos.

Al destinar más de 10 millones de euros al año, según la clasificación que realiza la Organización Mundial de Turismo, nuestro país se encuentra dentro de los que destinan un presupuesto alto para la promoción turística. El monto ejercido por el CPTM durante el 2005 equivale a 83.17 millones de euros. Cabe señalar que las cantidades analizadas corresponden al gasto total, es decir, no hay una distinción del porcentaje de este presupuesto que se va en gasto corriente y en el que se va directamente a la promoción.

Al revisar la evolución del turismo extranjero que visita nuestro país, se observó una mejoría

en el número de turistas internacionales, en el número de divisas que ingresaron por esta actividad y en el gasto medio de los turistas; sin embargo, al poner en perspectiva a México en el contexto mundial, se observó una disminución en la participación en el mercado respecto del total mundial y del total del continente americano.

Por último, al evaluar mediante el modelo de causalidad simple el gasto ejercido por el Sector, el gasto ejercido para la promoción del turismo en el país y los resultados internacionales obtenidos por esta actividad, se observó una mejor eficiencia del gasto en los primeros años de cada una de las últimas administraciones. Sin embargo, es importante señalar que los resultados obtenidos por la evaluación del gasto en turismo no deben interpretarse como una relación inversamente proporcional entre el gasto total que realiza el sector turismo o el gasto ejercido para promoción turística y los resultados de la actividad, sino reflejan que cada vez es más difícil que turistas extranjeros visiten nuestro país, debido a una serie de factores exógenos (economía mundial, competencia turística, sucesos que inhiben la actividad actos terroristas o guerras) y en consecuencia, es probable que el costo por traer un turista extranjero o el retorno de la inversión, sea cada vez más alto.

La evolución del presupuesto de egresos destinado a ciencia y tecnología en los últimos dos sexenios

CLAUDIA ICELA MARTÍNEZ GARCÍA

En este trabajo se realizó un análisis de la evolución del presupuesto destinado al sector científico y tecnológico en México durante los últimos dos sexenios, el principal objetivo en éste es establecer las principales diferencias entre una y otra administración e identificar, con base en algunas variables, cuáles fueron los resultados que se obtuvieron en cada caso.

En el presente trabajo se llevó a cabo un análisis de la evolución del presupuesto destinado al sector científico y tecnológico en México durante los últimos dos sexenios. El principal objetivo es establecer las diferencias básicas entre una y otra administración y observar cuáles fueron los resultados que se obtuvieron en cada caso.

El documento consta de cuatro apartados, en el primero se describe de manera general la situación que guarda México en el panorama internacional en cuanto al desarrollo de la ciencia y la tecnología (CyT); de igual manera se habla del debate en cuanto al nivel de gasto que se debe destinar a esta área como porcentaje de producto interno bruto (PIB), ya que en las últimas dos legislaturas éste fue un tema central en la agenda de los diferentes partidos e incluso dio paso a la aprobación de la ley que obliga al Estado a invertir al menos uno por ciento del PIB en CyT.

El segundo apartado se concentra en el análisis cuantitativo del presupuesto ejercido durante los periodos 1995-2000 y 2001-2006. Es importante mencionar que el análisis antes citado se centra en los recursos destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), debido a que es la institución a la que gradualmente se le ha destinado la mayor parte de los recursos.

De igual manera, se profundiza sobre todo en el análisis de los recursos destinados a investigación y desarrollo experimental, debido a que ésta es la actividad que se encuentra más directamente relacionada con el impulso del sector y porque es la que mayor proporción de los recursos del Conacyt percibe, cerca del 53 por ciento.

En el tercer apartado se llevó a cabo un análisis de resultados con base en una serie de variables elegidas, que permiten concluir hacia dónde y cómo fueron utilizados los recursos en ambas administraciones, mientras que en el último apartado se establecen algunas consideraciones finales.

El debate sobre el nivel de gasto como porcentaje del PIB que debe destinarse a ciencia y tecnología

En América Latina la ciencia y la tecnología comenzaron a tomar importancia mucho más tarde que en los países desarrollados, al menos por parte del Estado en cuanto a la importancia del impulso de estos sectores para el crecimiento económico se dio alrededor de los años cincuenta.

No fue sino hasta entonces que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos emprendieron la formulación de una serie de políticas científicas y tecnológicas, lo cual los ha colocado en una gran desventaja respecto a los países desarrollados, problema que se agudiza porque los recursos que

se destinan a estas áreas, casi siempre, resultan demasiado bajos si se comparan con los recursos destinados en los países desarrollados (Cuadro 1 y Gráfica 1).

En los países desarrollados, los esfuerzos que se realizan para impulsar el sector de CyT se incrementan constantemente y se consideran primordiales en las agendas nacionales de los países.

Un ejemplo claro es Estados Unidos, que durante 2004 invirtió 312 535 millones de dólares en CyT; registró una tasa de crecimiento de 2003 a 2004 de 4.10 % en los recursos destinados a este sector y el gasto total en CyT como porcentaje del producto interno bruto (PIB) fue de 2.68%, como se puede observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Datos sobre gasto destinado a investigación y desarrollo de algunos países
 (millones de dólares)

<i>Indicador</i>	<i>Estados Unidos</i> (2004)	<i>Total OECD</i> (2004)	<i>Unión Europea</i> (2003)	<i>México</i> (2003)
Gasto total en ciencia y tecnología (CyT)	312 535	666 975	195 221	4 276
Gasto total en CyT como % PIB	2.68%	2.26%	1.81%	0.43%
Tasa de crecimiento anual del gasto en CyT	4.10%	3.60%	1.00%	0.90%

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, *Main Science and Technology Indicators*, vol. 2006 edición 1.

En este mismo cuadro podemos observar que nuestro país, comparado con los países de la Unión Europea –con el promedio de los países pertenecientes a la Organización de Comercio para el Desarrollo Económico (OCDE) y el mismo Estados Unidos–, tiene un fuerte rezago.

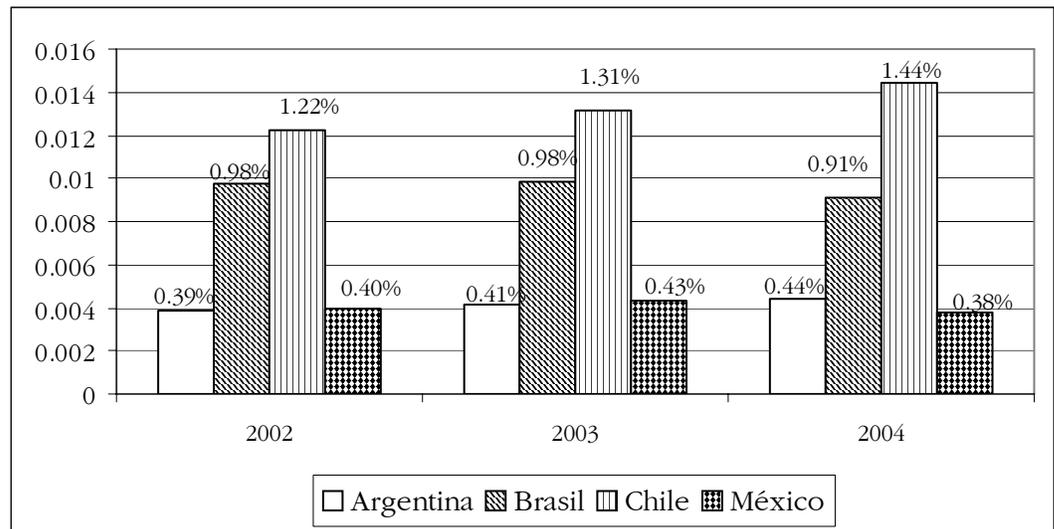
Para 2003, sólo se destinaron 4 276 millones de dólares a este sector, lo que representó el 0.43% del PIB y la tasa de crecimiento del gasto alcanzó únicamente 0.90% de 2002 a 2003.¹

Asimismo, el panorama para México no cambia cuando se trata de hacer una comparación con las cifras del gasto en CyT de los países latinoamericanos. Como se puede observar en la Gráfica 1, de 2002 a 2004 nuestro país ha registrado muy pocos avances en cuanto al gasto que se destina a este rubro, de hecho para 2004 es el país que menos recursos destinó, colocándose incluso por debajo del 0.40%, mientras que Chile destaca como el país que mayor proporción del PIB dirige a este rubro con 1.44% para 2004.

Como se pudo observar en los datos previos, México destina un bajo nivel de recursos públicos a estas áreas, e incluso durante la administración del presidente Vicente Fox la situación en términos cuantitativos ha empeorado, ya que el dinero asignado a las actividades de CyT ha disminuido de manera importante, a pesar de los objetivos fijados a inicios de dicha administración, aún a pesar de la existencia de una ley que obliga al poder ejecutivo a invertir 1% respecto al PIB en estos sectores.

El primer indicio del debate que surgió en nuestro país, respecto al nivel de recursos como proporción del PIB que debe destinarse a CyT se dio en 2002, año en el que se modificó el artículo 25 de la Ley de Educación, en el que se establece que el gasto en la educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor al ocho por ciento del PIB del país, destinando de este monto al menos 1% a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas.

Gráfica 1
Gasto en Ciencia y Tecnología como porcentaje del PIB en algunos países latinoamericanos 2002-2004



Fuente: Para México y Chile; UNESCO, Institute for Statistics, para Argentina, Secretaría de Ciencia y Tecnología; para Brasil, Ministerio de Ciencia y Tecnología.

¹ Es importante mencionar que estos son los últimos datos disponibles de la OCDE, sin embargo, en el Sexto Informe de Gobierno se calcula que durante el 2006, el

gasto destinado al sector ciencia y tecnología en nuestro país se podría colocar alrededor del 0.37% del PIB.

Asimismo, en el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006 (PECYT) publicado en 2002, se estableció como uno de los tres objetivos estratégicos incrementar la capacidad científica y tecnológica y se definió como estrategia aumentar el presupuesto nacional para estas actividades de manera gradual, hasta alcanzar en 2006 el 1% del PIB destinado a la investigación y desarrollo experimental en el país.

Sin embargo, como se puede observar en el Cuadro 2, los recursos destinados a este sector durante este periodo han disminuido en lugar de incrementarse y se encuentran lejos de cumplir con la meta del uno por ciento.

En el mismo cuadro se puede observar que durante la administración previa, estos recursos lograron colocarse por arriba del 0.40%, a pesar de la fuerte crisis sufrida a inicios de la misma, mientras que a partir del 2004 el monto destinado se colocó por debajo de este mismo nivel.

Lo anterior resulta aún más grave debido a que luego de que el gobierno fijó este objetivo en el PECYT, la comunidad de científicos y tecnólogos dirigió al gobierno federal una demanda que retomaba las recomendaciones de organismos internacionales, como la UNESCO y la OCDE, y que tenía como objetivo la designación de un monto

fijo de al menos el 1% del PIB para el gasto en ciencia y tecnología.

Esta iniciativa consistía en que el gobierno federal y los gobiernos de los estados, mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la ley, concurren en el financiamiento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, de tal modo que el gasto nacional en este rubro no podría ser menor a 1% del PIB del país.

Lo anterior llevó a que el 12 de diciembre de 2002 esta iniciativa fuera aprobada por la Cámara de Senadores y turnada a su legisladora, que la aprobó el 29 de abril de 2004, y finalmente fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de septiembre del mismo año. Sin embargo, en los presupuestos aprobados para 2005 y 2006, sólo se asignó al sector CyT 0.41 y 0.39%, respectivamente.

Es por esto que debido al importante papel que desempeña el sector aquí analizado, es propósito de este documento hacer un análisis cuantitativo de la evolución del presupuesto asignado al mismo, para tratar de identificar posteriormente, con base en algunas variables de cobertura y de resultados, los avances o retrocesos que se han registrado en materia de CyT en México.

La evolución del presupuesto de egresos designado a ciencia y tecnología

En el caso particular de este documento se abordarán principalmente los cambios del presupuesto destinado a CyT durante los últimos dos sexenios; sin embargo, es importante resaltar que en una revisión más amplia se observó que, en general, los incrementos en la inversión de este sector se han caracterizado por ser marginales y lentos e incluso dependencias oficiales como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) han reconocido esta situación en diferentes documentos oficiales.²

Para dar inicio a esta sección del documento es importante dejar claro que lo que aquí se analiza es el gasto federal en ciencia y tecnología (GFCyT), que no es más que el presupuesto ejer-

Cuadro 2
Gasto federal en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB, México 1995-2006

Año	GFCyT (% PIB)
1995	0.35
1996	0.35
1997	0.42
1998	0.46
1999	0.41
2000	0.42
2001	0.41
2002	0.39
2003	0.43
2004	0.36
2005	0.37
2006	0.37

Fuente: Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006.

² Consultar el capítulo IV del Informe del Estado de la Ciencia y Tecnología 2004, p. 143.

cido por el gobierno federal para actividades relacionadas con la materia. Este gasto se destina en diferentes proporciones a algunas secretarías, básicamente para impulsar proyectos y programas relacionados con el sector científico y tecnológico, al Conacyt y a los centros SEP-Conacyt. Por esto, cuando en este documento se haga referencia al presupuesto de las diferentes secretarías de Estado, se estará hablando únicamente de la proporción del presupuesto de CyT que le corresponde a cada una de ellas.

Por otro lado, el presupuesto que destinan los estados a esta actividad no es considerado dentro del GFCyT y en este trabajo no se abordará, ya que éste depende en particular de los esfuerzos particulares de cada entidad federativa.

Durante la administración del presidente Vicente Fox, los recursos totales destinados a este sector registraron una tasa de crecimiento promedio anual de 1.24% en términos reales, cifra 2.13% menor al crecimiento registrado durante el sexenio previo, ya que a pesar de la fuerte crisis registrada en 1995 los recursos designados a CyT observaron un incremento promedio anual de 3.36 por ciento.

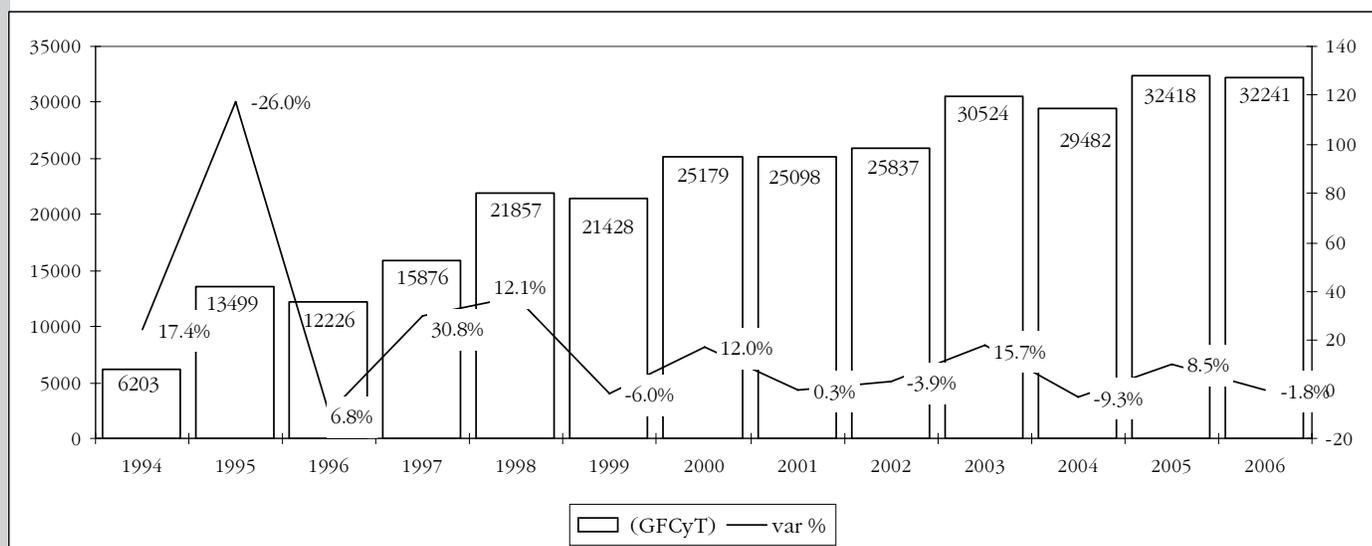
Sin embargo, como puede observarse en la Gráfica 2, ninguna de las dos últimas administraciones estableció una tendencia clara al respecto, lo que se constata con los fuertes movimientos en las variaciones porcentuales anuales de estos recursos.

Tomando en cuenta el último año de ambas administraciones, en la Gráfica 3 se puede apreciar que la distribución del (GFCyT), en ambos casos, se centró principalmente en el sector energético, los centros Conacyt y SEP-Conacyt, aunque en el año 2006 los dos primeros rubros sufrieron una reducción en términos reales en cuanto a los recursos que se les destinaron.

Por otro lado, se puede observar en la misma gráfica que los recursos destinados a la Secretaría de Educación Pública (SEP) disminuyeron significativamente, ya que durante el año 2000 representaban 38.5% del total del GFCyT, mientras que durante el 2006 apenas alcanzaron 1.4 por ciento.

Durante el año 2006 el Conacyt fue el organismo que mayor proporción de recursos acaparó, con 18.5% del total del GFCyT, de igual manera la tasa de crecimiento promedio anual de estos

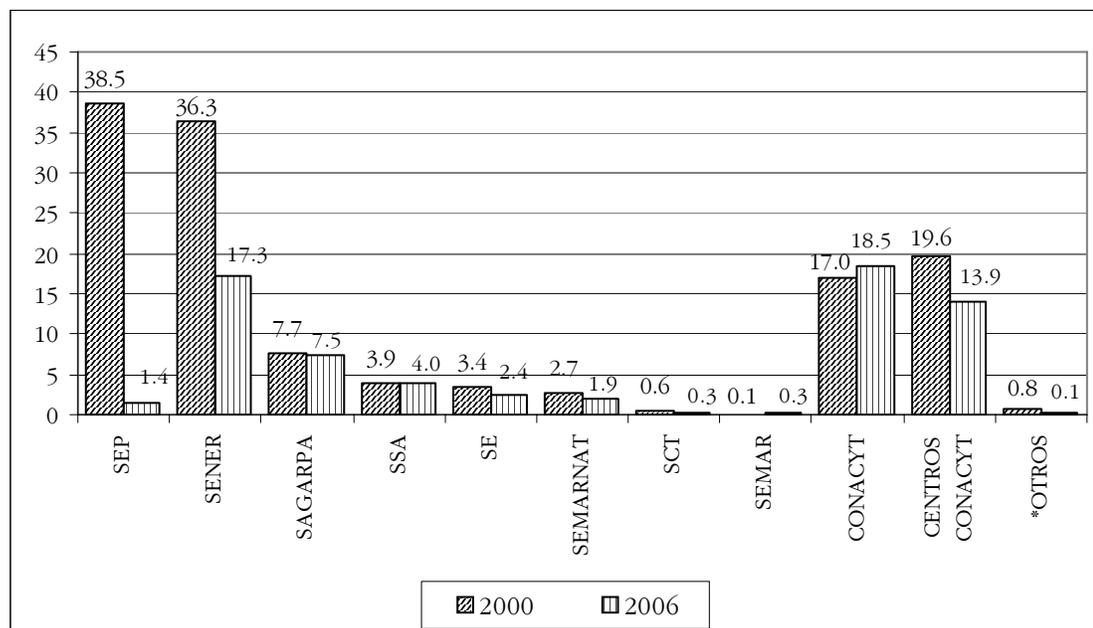
Gráfica 2
Gasto federal en ciencia y tecnología y variación porcentual anual 1994-2006
(cifras en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y del Sexto Informe de Gobierno. A precios constantes octubre 2006 = 100.

Gráfica 3

Participación porcentual por sector del gasto total en ciencia y tecnología 2000 y 2006



Fuente: Sexto Informe de Gobierno.

* Incluye las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Turismo y la Procuraduría General de la República.

recursos de 2001 a 2006 fue de 6.88%, mientras que de 1995 a 2000 fue de -0.56 por ciento.

Lo anterior se puede atribuir en cierta medida al hecho de que a partir del 2003 se creó el ramo 38 en el presupuesto, el cual está constituido por el Conacyt y los Centros Públicos de Investigación (Centros Conacyt), lo que eliminó del ramo 11, correspondiente a la SEP, estos conceptos.

De igual manera, durante la administración del presidente Vicente Fox se llevaron a cabo una serie de reformas legales, las cuales se pueden observar en el Cuadro 3. Dichas reformas están dirigidas principalmente a elevar la competitividad y la innovación de las empresas, así como a estimular la participación de las mismas en los procesos tecnológicos. Al respecto es necesario resaltar que es precisamente el Conacyt el que se encarga de estos programas en cuanto a administración y operación de los mismos.

Durante el periodo de 2001-2006 el presupuesto administrado por el Conacyt, como queda expuesto en la Gráfica 4, destinó la mayor proporción de sus recursos al área de Investigación y desarrollo experimental (IDE); en segundo lugar los recursos fueron destinados al área de Educa-

ción y enseñanza científica y técnica (EECyT) y finalmente al área de Servicios científicos y tecnológicos (SCyT).

Haciendo una comparación en cuanto a la distribución de estos recursos en el periodo de 1995-2000, se puede concluir que ésta es muy parecida en los dos casos, pues en ambos periodos la IDE resultó el área que mayor proporción de recursos acaparó, manteniendo en promedio 52.6% de los recursos; por su parte el área de EECyT obtuvo 39.9% y el área de SCyT el 7.5% restante.

Cuadro 3

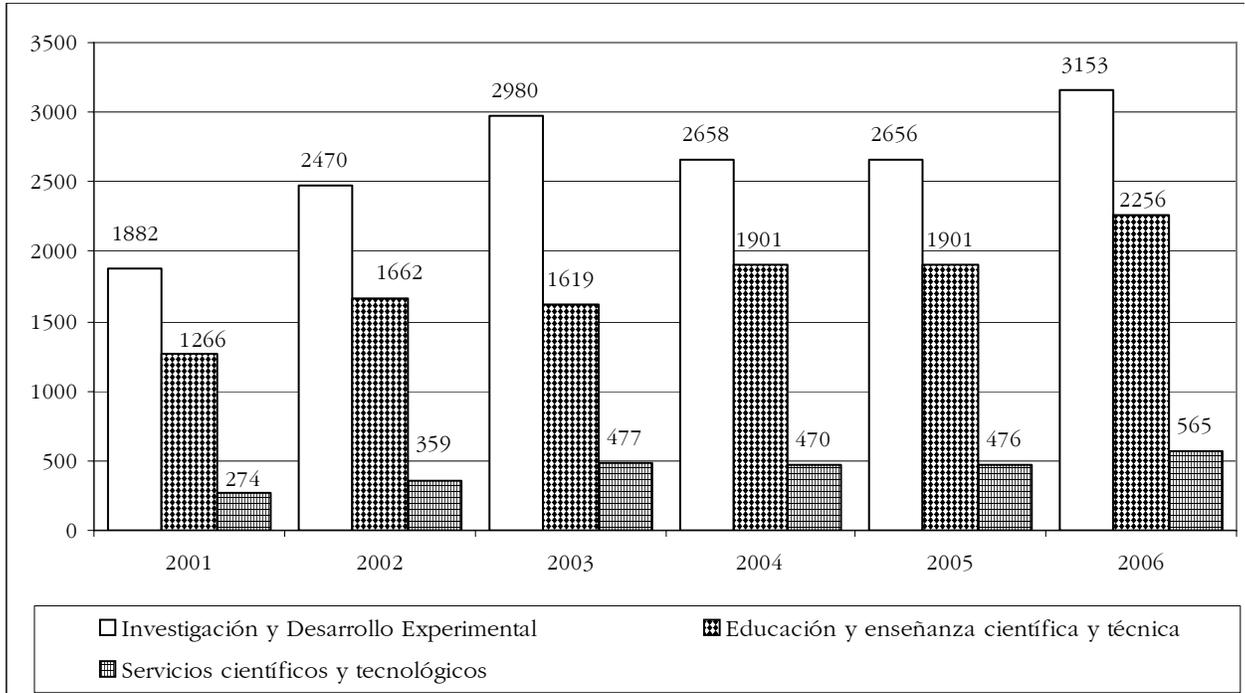
Principales cambios registrados durante el periodo 2001-2006, para elevar la competitividad y la innovación de las empresas

Concepto	Fecha
Artículo 217 Ley ISR (30% estímulo fiscal a empresas para inversión en IDE)	Diciembre de 2001
Participación de empresas en Fondos Sectoriales y Mixtos	Junio de 2002
Fondo Sectorial de Economía-Conacyt	Julio de 2002
Creación del Programa AVANCE (Nuevos negocios a partir de desarrollos científicos y tecnológicos)	1 de julio de 2003

Fuente: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Gráfica 4

Presupuesto administrado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología según actividad, 2001-2006

Fuente: *Sexto Informe de Gobierno*.

Lo anterior no resulta sorprendente si se considera la definición sugerida por la OCDE en el Manual de Frascati, mediante el cual se definen las actividades anteriores de la siguiente manera:

- a) IDE: trabajo sistemático y creativo realizado con el fin de aumentar el acervo de conocimiento, y el uso de este último para idear nuevas aplicaciones, al mismo tiempo que se divide de la siguiente manera: investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental.
- b) EECyT: se refiere a todas las actividades de educación y enseñanza de nivel superior no universitario especializado (estudios técnicos terminales que se imparten después del bachillerato o enseñanza media superior); de educación y enseñanza de nivel superior que conduzcan a la obtención de un título universitario (estudios a nivel licenciatura); estudios de posgrado; capacitación y actualización posteriores y de formación permanente y organizada de científicos e ingenieros.

- c) SCyT: son todas las actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo experimental que contribuyen a la generación, la difusión y la aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos.

Al revisar las definiciones anteriores, es claro que las reformas legales y los programas puestos en marcha durante la administración del presidente Fox pertenecen a la actividad de IDE, además se identificó con anterioridad que éste es el rubro al que se destinan la mayor proporción de los recursos del GFCyT y en particular del Conacyt. Debido a esto en el presente documento el análisis del presupuesto se concentrará en los recursos del Conacyt y en particular en las dos actividades más importantes a las que este organismo destina sus recursos: la IDE y la EECyT.³

³ No se incluye la actividad de SCyT debido a que básicamente se destina a actividades de difusión y el porcentaje destinado a ésta es muy bajo.

Educación y enseñanza científica y técnica

En el periodo de 2001-2006, los recursos destinados a esta actividad registraron un incremento en términos reales; sin embargo, al igual que en el caso del GFCyT, la variación registrada en estos recursos demuestra que no hay una tendencia clara al respecto, como se puede observar en la Gráfica 5.

Las actividades que se incluyen en este rubro son principalmente las becas nacionales y extranjeras que se otorgan, así como los estímulos para los miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI); el desempeño de estas variables se analizará en el tercer apartado de este trabajo.

Investigación y desarrollo experimental

En el presente apartado se hace una revisión de los recursos destinados a la IDE en cada rubro identificado como parte de la misma, con datos hasta el 2004, debido a que no existen aún reportes de las cifras para 2005 y 2006.

Investigación Básica

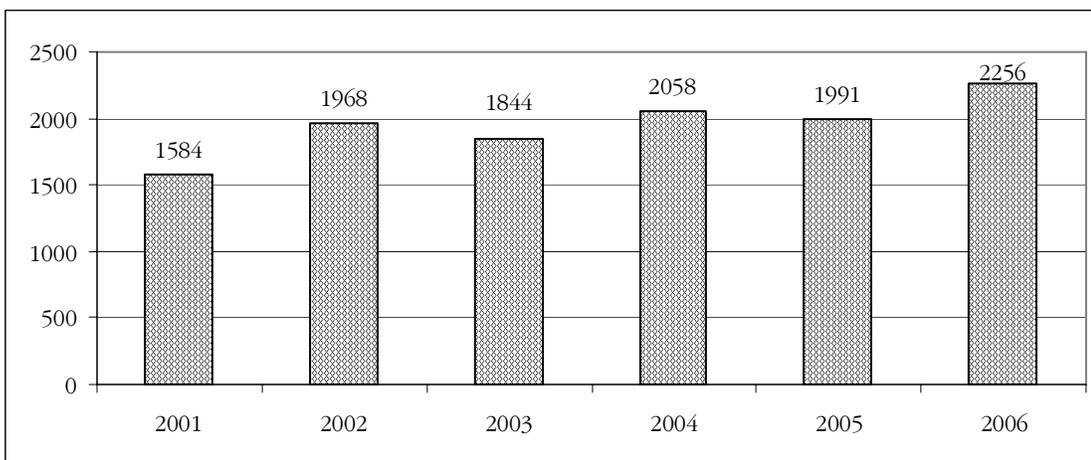
Con base en las definiciones internacionales, en este rubro se encuentra todo trabajo creativo o teórico realizado principalmente con objeto de generar nuevos conocimientos sobre los fundamentos de los fenómenos y hechos observables, sin prever ninguna aplicación específica inmediata.

En el caso particular de los recursos destinados a programas de ciencia básica, durante el periodo 2000-2004 los recursos destinados a este sector apenas alcanzaron un incremento anual promedio de 1.28%, lo que permitió financiar en promedio 612 proyectos anuales en este periodo.

Asimismo, la Gráfica 6, permite observar que en el caso de los últimos tres años del sexenio del presidente Zedillo, los recursos destinados a ciencia básica registraron un incremento mayor que los primeros cuatro años de la administración foxista, al pasar de 525 millones a 573 millones, lo que representa un crecimiento anual promedio de 4.47 por ciento.

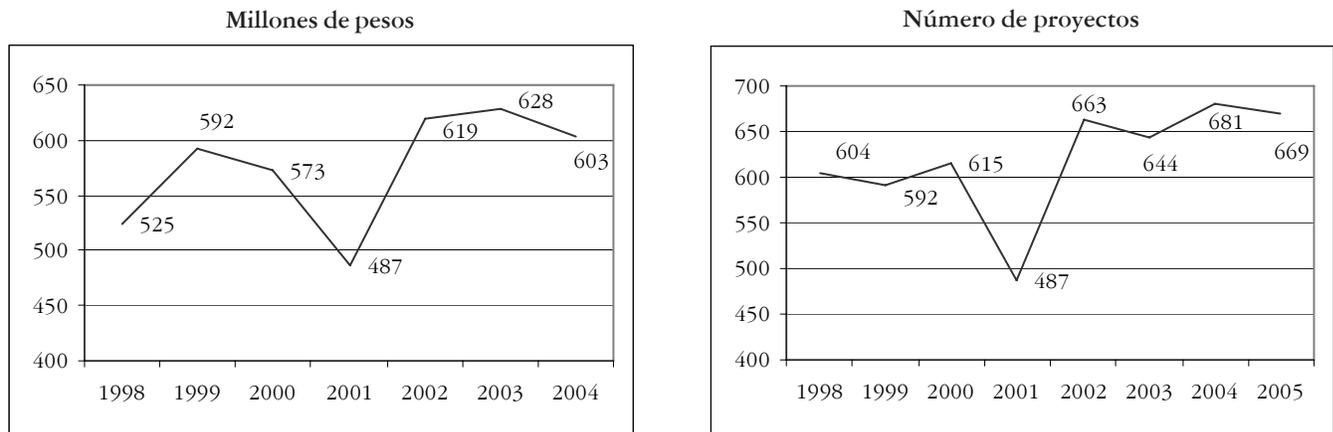
De igual manera, el número de proyectos financiados registró un incremento marginal pasan-

Gráfica 5
Recursos del Conacyt destinados a EECyT 2001-2006
(millones de pesos)



Fuente: *Sexto Informe de Gobierno*.
Precios constantes base octubre 2006=100.

Gráfica 6
Apoyos autorizados por el Conacyt en ciencia básica 1998-2004



Fuente: Sexto Informe de Gobierno.
Precios constantes base 2004=100.

do únicamente de 615 proyectos financiados en 2000 a 669 en 2004. De igual forma, las gráficas muestran una baja abrupta durante el año 2001 en los recursos y proyectos apoyados en este rubro, baja que afectó de manera considerable el desempeño de esta área durante el periodo 2001-2006.

Investigación aplicada

En este caso cualquier investigación original realizada para la adquisición de nuevos conocimientos, dirigida principalmente hacia un fin u objetivo práctico, determinado y específico, es clasificada como investigación aplicada.

En este rubro se encuentran los fondos mixtos y sectoriales, que tienen como principal objetivo, de acuerdo con el propio Conacyt, apoyar proyectos de investigación y desarrollo que resuelvan problemas de alta prioridad para la sociedad en el ámbito de cada secretaría y entidad. Son suscritos por el Conacyt con las secretarías de Estado y entidades del gobierno federal y complementan el presupuesto regular que se destina a ciencia y tecnología.

En el Sexto Informe de Gobierno se reporta la existencia de 19 fondos sectoriales y 32 fondos mixtos durante 2006, mientras que en 2001 se contaba con 6 y 19, respectivamente.

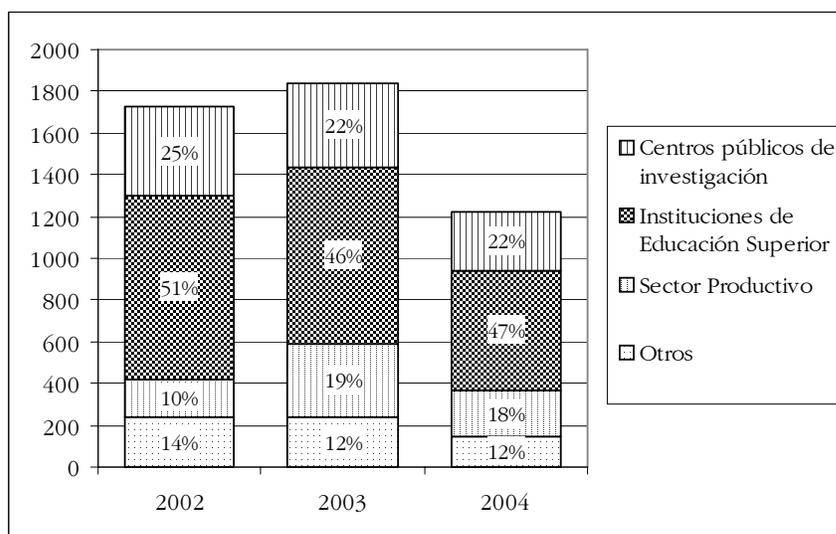
Ahora bien, con base en el Cuadro 3, uno de los principales cambios registrados durante el sexenio por terminar fue el de incorporar a las empresas en estos fondos. Como se puede observar en la Gráfica 7, la participación de las empresas en estos fondos se ha ido incrementando gradualmente, ya que durante el 2002 el sector productivo obtuvo 10% de estos recursos, mientras que para 2004 esta proporción alcanzó 18 por ciento.

Sin embargo, si bien es cierto que en cuanto al número de fondos existentes y a la proporción de participación de las empresas en los mismos se registró un incremento, es importante mencionar que de 2002 a 2004 hubo una reducción en términos reales de estos recursos de 29.2%, al mismo tiempo que el número de proyectos financiados a través de estos mecanismos pasó de 1 491 en 2002 a 1 152 en 2004.

Desarrollo experimental

El trabajo sistemático llevado a cabo sobre el conocimiento ya existente, adquirido de la investigación y experiencia práctica, y dirigido hacia la producción de nuevos materiales, productos y servicios, hacia la instalación de nuevos procesos, sistemas y servicios, y hacia el mejoramiento sus-

Gráfica 7
Proporción porcentual por sectores de los recursos destinados
a Fondos sectoriales y Mixtos 2002-2004



Fuente: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

tancial de los ya producidos e instalados, es considerado dentro de este rubro.

En el caso de esta área se pueden identificar tres mecanismos que se pusieron en práctica recientemente. Los dos primeros consisten en la canalización de recursos hacia empresas involucradas en procesos de innovación tecnológica.

Así, el Fondo de Economía consiste en la canalización de recursos hacia empresas interesadas en desarrollar ventajas para competir en mercados a partir de utilizar tecnología como elemento estratégico de desarrollo y el programa Avance apoya a empresarios, investigadores e instituciones de investigación para transformar sus

descubrimientos y desarrollos científicos y tecnológicos en casos exitosos de negocios.

Como se puede observar en el Cuadro 4, en el caso del Fondo de Economía, que inició en el 2002, los apoyos solicitados han variado cada año e incluso para el 2004 disminuyeron considerablemente, al pasar de 2 292 millones de pesos en 2002 a 813 millones durante el 2004; a pesar de esto, durante los tres años alrededor de 86.9% de los apoyos demandados no fueron atendidos.

Asimismo, el Cuadro 5 muestra los recursos destinados al programa Avance, el cual, desde su inicio en 2003, ha destinado 93.5 millones de pesos a 41 propuestas de negocios. En este caso

Cuadro 4
Fondo de Economía: demanda y asignación
de recursos 2002-2004
(millones de pesos)

Concepto	2002	2003	2004
Empresas participantes	221	235	197
Propuestas presentadas	294	350	209
Apoyo solicitado	2 292	1 113	813
Apoyo otorgado	124	205	125
Demanda no atendida	2 168	927	688

Fuente: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Cuadro 5
Resultados del programa Avance 2004
(millones de pesos)

Tamaño	Propuestas aprobadas	Monto
Pequeña	27	72.6
Mediana	2	11.1
Grande	2	7.8
Centros de Investigación	10	2
Total	41	93.5

resulta imposible hacer una comparación con los dos años siguientes, ya que hasta el momento de la realización de este trabajo no existen datos disponibles de los montos destinados durante el 2005 y el 2006.

Finalmente, dentro de este apartado se encuentra también el programa que otorga un incentivo fiscal de 30% de la inversión anual realizada por las empresas en proyectos de investigación y desarrollo tecnológico.

Al respecto es necesario precisar que de acuerdo con la clasificación de Frascati, este tipo de programas no deben contabilizarse como parte del GFCyT; sin embargo, resulta imprescindible señalarlo, ya que a pesar de que este mecanismo existía desde 1999, a partir del 2001 se le dio mayor impulso, e incluso fue una pieza clave de la política científica durante el sexenio del presidente Fox. Además, de todos los rubros analizados en este trabajo, es el que más incrementos observó y el único que registra una clara tendencia al alza.

Como se puede observar en la Gráfica 8, los recursos otorgados a través del estímulo fiscal han

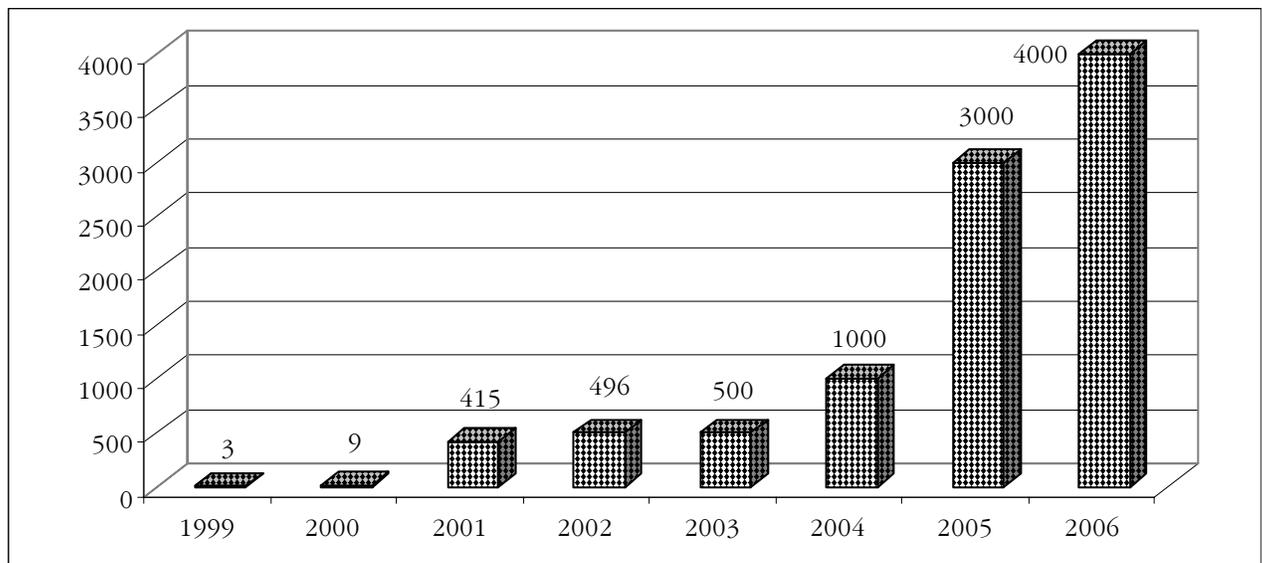
aumentado considerablemente al registrar un incremento promedio anual de 57.3% en términos reales de 2001 a 2006.

Análisis de algunas variables de resultados y cobertura

En este apartado se lleva a cabo una revisión del desempeño de algunos indicadores de CyT durante los últimos dos sexenios, con la finalidad de identificar cuáles fueron los resultados obtenidos con base en la utilización de los recursos, la cual fue descrita en el apartado anterior.

Las variables elegidas para este análisis fueron las siguientes: el número de investigadores que pertenecen al SNI, el número de graduados de doctorado, el número de becas otorgadas y el número de patentes registradas. En el caso de las tres primeras, éstas se identificaron como variables representativas del sector de ciencia básica, mientras que la última se consideró representativa de los sectores de desarrollo experimental e investigación aplicada.

Gráfica 8
Estímulos fiscales otorgados a empresas que intervienen en IDE 1999-2006
(millones de pesos)



Fuente: Sexto Informe de Gobierno.

Cuadro 6
Correlaciones entre el GFCyT y algunos indicadores
de ciencia y tecnología

<i>Periodo</i>	<i>Graduados doctorado</i>	<i>Patentes totales</i>	<i>Investigadores</i>	<i>Becas</i>
1995-2000	0.95	0.65	0.96	0.96
2001-2006	0.83	0.70	0.88	0.68

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y del Sexto Informe de Gobierno.

El primer ejercicio que se realizó para este análisis fue el cálculo de las correlaciones entre el GFCyT y las variables a analizar. El Cuadro 6 registra los resultados encontrados, de acuerdo con los cuales se puede afirmar que durante el periodo de 1995-2000 existió una relación alta entre el GFCyT y las variables representativas del sector de ciencia básica, ya que en promedio para las tres variables se encontró una correlación de 0.96.

En el caso de las patentes para este periodo, se encontró evidencia de que la relación entre éstas y el GFCyT fue menos importante, pues la correlación observada en este periodo es de 0.65.

En el caso del periodo 2001-2006 la relación entre el GFCyT y las patentes se incrementó a 0.70, mientras que la relación entre las variables propias del sector de ciencia básica y el GFCyT disminuyó para los graduados de doctorado y los investigadores a 0.83 y 0.88 respectivamente, mientras que en el caso de las becas la reducción en esta correlación fue mucho más significativa, pues pasó de 0.96 en el primer periodo a 0.68 en el segundo.

Lo anterior coincide con el análisis realizado en cuanto a la evolución de los recursos destinados a CyT, pues como se observó en el apartado anterior, los esfuerzos de la administración del presidente Fox se enfocaron principalmente en impulsar los procesos de investigación aplicada y desarrollo experimental, sobre todo en el sector productivo.

Sin embargo, con el afán de corroborar los resultados del análisis de correlaciones, se construyó el Cuadro 7, en el cual se registraron las tasas de crecimiento anuales promedio durante los dos sexenios analizados.

Los cálculos realizados coinciden con los resultados obtenidos en el ejercicio previo, ya que se

puede observar que durante el periodo 2001-2006 la tasa de crecimiento promedio anual de las patentes se incrementó considerablemente respecto al sexenio previo, pues pasó de 3.98 a 6.60%. De igual manera se observa una pronunciada disminución en la tasa de crecimiento promedio anual de las becas, la cual apenas alcanzó el 1.14% para el segundo periodo.

En el caso de los graduados de doctorado, también se aprecia una fuerte reducción de esta tasa, la cual pasó de 22.09% durante el sexenio del ex presidente Zedillo, a 8.97% en la administración del presidente Fox.

Finalmente se procedió a identificar para el caso de las patentes concedidas si el efecto había favorecido en particular a las patentes nacionales. Se observó que durante el primer periodo las patentes extranjeras crecieron anualmente 4.96% mientras que durante el segundo periodo se incrementaron solamente 1.55%. En el caso de las patentes nacionales el primer periodo registra una tasa negativa de crecimiento de 2.38%, mientras que el segundo periodo registró una tasa de crecimiento anual promedio de 5.29 por ciento.

Cuadro 7
Análisis comparativo de algunos indicadores
de CyT en los últimos dos sexenios

<i>Concepto</i>	<i>Tasa promedio anual de crecimiento</i>	
	Zedillo	Fox
Administración		
Investigadores	4.06	8.97
* Patentes	3.98	6.60
** Doctores	22.09	8.15
Becas	7.47	1.14

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y del Sexto Informe de Gobierno.

* Cálculo con datos hasta 2005.

** Cálculo con datos hasta 2004.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el crecimiento en el registro de patentes nacionales sigue resultando poco significativo, ya que por cada patente nacional concedida en 2005 se otorgaban 24 patentes extranjeras.

Comentarios finales

Como se puede observar, el principal cambio en cuanto al presupuesto asignado al área de CyT durante los dos sexenios analizados en este trabajo, radica más en el destino que se les dio a los mismos que en los montos asignados.

Así, de este análisis se desprenden las siguientes conclusiones:

- i. La ley aprobada en el 2004, mediante la cual se obliga al Estado a destinar al menos el 1% del PIB al sector de CyT, no se cumple.
- ii. Los recursos destinados a este sector no registran una tendencia clara, ya que durante los dos sexenios los incrementos que se observan son marginales.
- iii. Durante la administración del ex presidente Ernesto Zedillo, los recursos se concentraron más en el apoyo al desarrollo de la ciencia básica, mientras que durante el sexenio del presidente Vicente Fox, los recursos dieron prioridad a la investigación aplicada y el desarrollo experimental.
- iv. En el periodo 2001-2006 se trató de involucrar más al sector productivo en las actividades de innovación tecnológica, estableciendo mecanismos para implicar a este sector en la dinámica tecnológica del país.
- v. Dentro de estos mecanismos, el que se incrementó de manera más importante fue el otorgamiento de estímulos fiscales, que comenzó en 1999 y que durante 2001-2006 se incrementó anualmente en promedio

57.3%; sin embargo, es importante recordar que este no es considerado como parte del GFCyT, de acuerdo con los estándares internacionales.

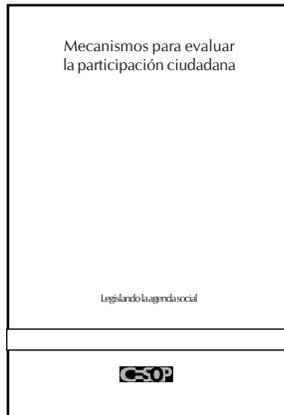
- vi. La política científica implementada durante la administración del presidente Fox dio como resultado un incremento en el número de patentes nacionales otorgadas, aunque al respecto es necesario mencionar que el incremento anual sigue siendo poco significativo, ya que para 2005, por cada patente nacional otorgada, se concedían 24 patentes extranjeras.

Finalmente, es importante resaltar que la mayor parte de los involucrados en este sector coincide en que los montos de los recursos designados deben incrementarse, pues de lo contrario los resultados que se obtengan de cualquier política científica implementada no serán significativos mientras que sean menores al 1% del PIB.

De igual manera, como mencionó Gerardo Ferrando Bravo, director de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, en entrevista para la página web llamada Investigación y Desarrollo, es indiscutible que toda aplicación tecnológica está basada en una investigación básica, por lo que la generación de conocimiento nuevo es indispensable, sólo que conviene orientarlo a la solución de los problemas de la sociedad y en esta tarea también debe comprometerse el sector productivo.

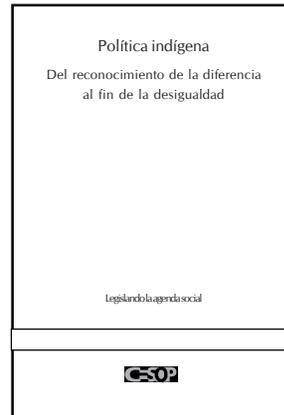
Lo anterior hace evidente que disminuir el apoyo a cualquiera de las ramas de la CyT, entendiéndose éstas como ciencia básica, aplicada o desarrollo experimental, no solucionará el problema, ya que la interdependencia entre estas áreas es muy estrecha, por lo que no puede haber procesos de innovación tecnológica que resulten en el registro de patentes que favorezcan el sector productivo si no existe previamente apoyo a la ciencia básica y viceversa.

COLECCIÓN LEGISLANDO LA AGENDA SOCIAL



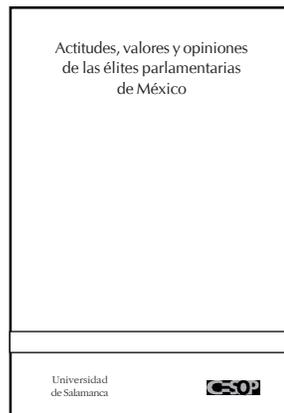
Desde hace varios años, diversas organizaciones internacionales han insistido en que la eficacia, legitimidad y satisfacción con las políticas públicas se relaciona, entre otros factores, con la participación ciudadana. Sin embargo, permanece un debate sobre el tipo, el nivel y

los mecanismos más adecuados para impulsarla. *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana* recoge ocho especialistas analizan las medidas legislativas y las políticas públicas en esta materia, pero también el papel que cada sector de la sociedad mexicana puede desempeñar para impulsar el óptimo funcionamiento de los canales legales e institucionales diseñados para que ocurra la participación.



A todas luces, el tema indígena es central en la agenda nacional en tanto supone soluciones efectivas a las demandas apremiantes de uno de los sectores más relegados de la nación; e implica la transformación del Estado y el reconocimiento real de la diversidad que conforma a la nación mexicana. En *Política indígena: del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad* se analizan las demandas de los pueblos indígenas y los autores coinciden en la urgencia del pleno reconocimiento de los derechos de estos pueblos para poder alcanzar mejores respuestas de los problemas concretos que enfrentan.

En *Política indígena: del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad* se analizan las demandas de los pueblos indígenas y los autores coinciden en la urgencia del pleno reconocimiento de los derechos de estos pueblos para poder alcanzar mejores respuestas de los problemas concretos que enfrentan.



Actitudes, valores y opiniones de las élites parlamentarias recoge la información referente a México del proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Este libro recoge los juicios y percepciones de los integrantes de las LVI a la LIX Legislaturas en relación con temas relevantes de la agenda política y nacional y al brindar dicha información, el conocimiento de la clase política que integra el Poder Legislativo de nuestro país se amplía y contribuye al análisis de los partidos a los que ésta pertenece.

Este libro recoge los juicios y percepciones de los integrantes de las LVI a la LIX Legislaturas en relación con temas relevantes de la agenda política y nacional y al brindar dicha información, el conocimiento de la clase política que integra el Poder Legislativo de nuestro país se amplía y contribuye al análisis de los partidos a los que ésta pertenece.

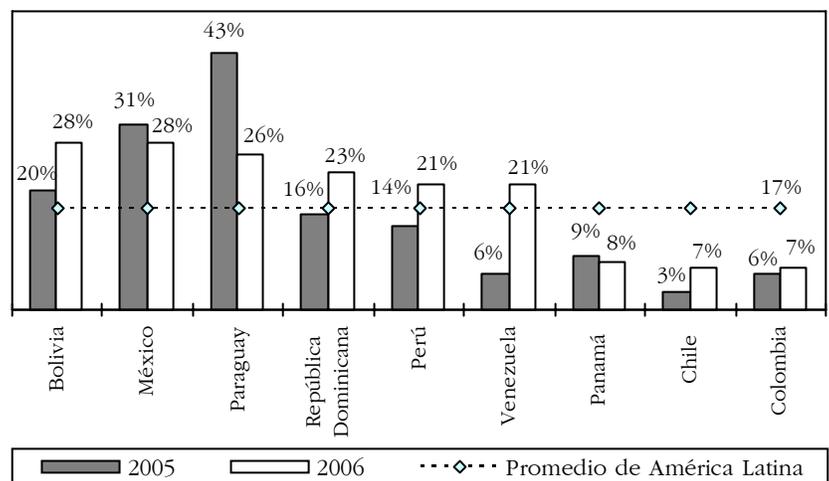
Disponibles en las principales bibliotecas del país
y en www.congreso.gob.mx/cesop

LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno y Barómetro Global de la Corrupción Internacional 2006

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción 2006, generado por Transparencia Internacional, 28% de los mexicanos dijo haber pagado algún tipo de soborno en los últimos doce meses. Dicho porcentaje, es menor al registrado para nuestro país en 2005 (31%). Sin embargo, los mayores cambios dentro de los países latinoamericanos se registraron en Paraguay y Venezuela; en Paraguay se observa una disminución de 17%, mientras que en Venezuela hay un aumento de 15% (véase Gráfica 1).

Gráfica 1
Barómetro Global de la Corrupción 2005-2006: América Latina



Fuente: Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción 2006*, Transparencia Internacional, 7 de diciembre de 2006. En: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/gcb_2006 (Consulta: 8 de diciembre de 2006). Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción 2005*, Transparencia Internacional, 9 de diciembre de 2005. En: www.transparenciamexicana.org.mx/Documentos/Global%20Barometer%202005%20Cast_FINAL.pdf (Consulta: 8 de diciembre de 2006).

Por otra parte, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, de Transparencia Mexicana, señala que el índice de corrupción en México en el 2001 era de 10.6, que para 2005 disminuyó a 8.5 y en 2006 volvió a aumentar a 10.1. En cuanto a los trámites donde se cometen actos de corrupción, existen tres de ellos que durante los tres años del estudio (2001, 2003 y 2005) se han

mantenido con los índices más altos; estos son: evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito, estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos y evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón (véase Cuadro 1).

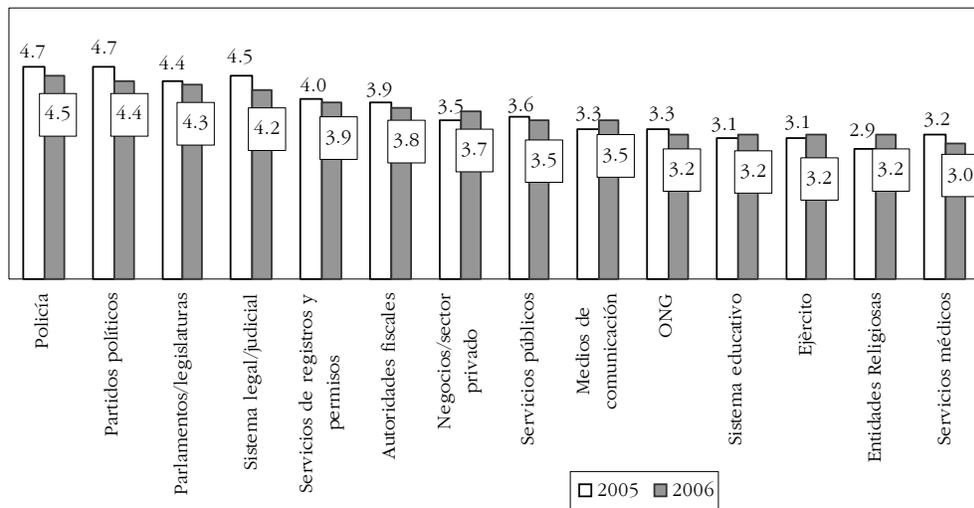
Cuadro 1
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001-2005: trámites con menor y mayor índice de corrupción

Posición			Trámites con menor índice de corrupción	índice		
2001	2003	2005		2001	2003	2005
1	1	1	Pago de predial	1.6	1.4	0.3
-	-	2	Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios	*	*	1.5
8	9	3	Recibir correspondencia	3.8	3.2	2.2
<i>Trámites con mayor índice de corrupción</i>						
36	37	33	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50.0
37	36	34	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	56.0	45.9	53.1
38	38	35	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón	57.2	53.3	60.2

Fuente: Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana. Posición por trámite 2001-2006*, México, mayo 2006. En: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/Postramite.pdf> (Consulta: 8 de diciembre de 2006).

De alguna manera el cuadro anterior puede servir para entender por qué los mexicanos califican tan mal a los policías y al sistema legal/judicial en el barómetro global de la corrupción. En el 2005, en una escala de 1 (sin corrupción) a 5 (muy corruptos), los mexicanos calificaron con 4.7 a los policías y con 4.5 al sistema legal. Para el 2006 se observa que los policías obtuvieron una calificación de 4.5 y el sistema legal de 4.2; si bien ambos rubros mejoraron su calificación, siguen siendo una de las instituciones peor evaluadas en nuestro país (véase Gráfica 2).

Gráfica 2
Percepción de la corrupción en diferentes instituciones en México: 2005-2006



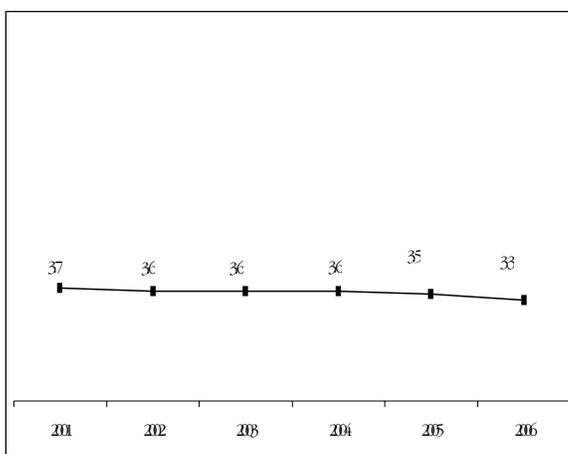
Fuente: Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción 2006*, Transparencia Internacional, 7 de diciembre de 2006. En: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/gcb_2006 (Consulta: 8 de diciembre de 2006). Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción 2005*, Transparencia Internacional, 9 de diciembre de 2005. En: www.transparenciamexicana.org.mx/Documentos/Global%20Barometer%202005%20Cast_FINAL.pdf (Consulta: 8 de diciembre de 2006).

Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

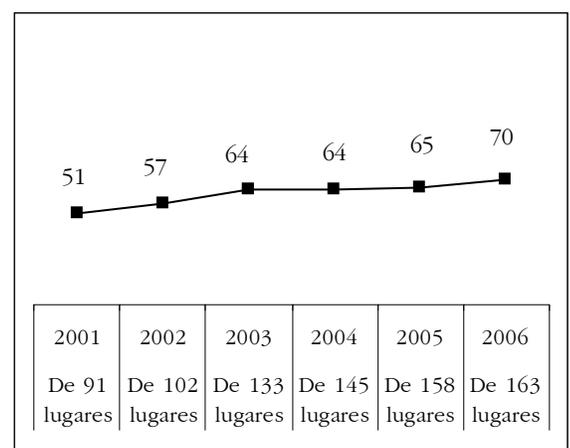
De acuerdo con el más reciente Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) publicado por Transparencia Internacional, México aumentó dicho índice en comparación con el del año anterior. El IPC, que va de 10 –altamente transparente– a 0 –altamente corrupto– mide la apreciación sobre la corrupción según empresarios y analistas de cada país. México ha experimentado una creciente disminución en el índice, al pasar de 3.7 en 2001 a 3.3 en 2006 (véase Gráfica 1).

Como indica la Gráfica 2, si bien el índice de México no ha variado radicalmente respecto al año anterior, el lugar que ocupa el país en el mundo disminuyó cinco posiciones. Para el año 2005 nuestro país se

Gráfica 1
Índice de Percepción de la Corrupción en México: 2001-2006



Gráfica 2
Lugar de México en el mundo



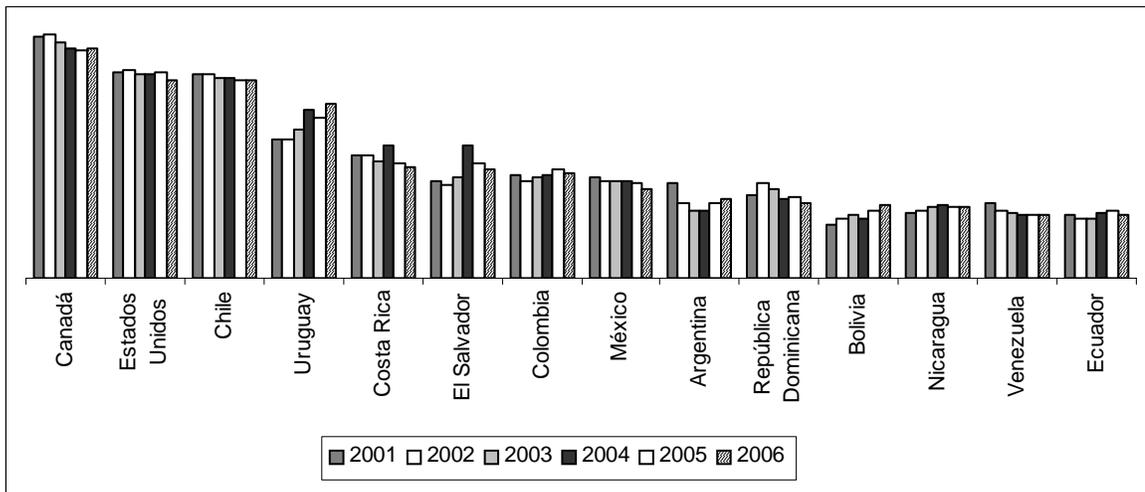
Fuente: *Índice de Percepción de la Corrupción*, Transparencia Internacional, de 2001 a 2006. En: www.transparency.org (Consulta: 6 diciembre de 2006). El índice va de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

encontraba en la posición 65 de 158 y para el 2006 está en el lugar 70 de 163 países. En parte, este desplazamiento se puede explicar por la inclusión de nuevos países.

Por otro lado, de los países americanos mejor calificados en el IPC se encuentran: Canadá (8.5), Estados Unidos (7.3), Chile (7.3) y Uruguay (6.4). En tanto, los países peor calificados son: Ecuador (2.3), Venezuela (2.3), Nicaragua (2.6) y Bolivia con 2.8 (véase Gráfica 3).

Como indica la gráfica anterior, sólo cuatro países de América Latina experimentaron caídas en su índice, tres quedaron igual y seis aumentaron, entre ellos México. Por otra parte, países como Uruguay, Costa Rica, El Salvador, Argentina y la República Dominicana muestran cambios más abruptos a lo largo del periodo analizado, a diferencia de los demás países, como México, que han mantenido un comportamiento más estable.

Gráfica 3
Índice de Percepción de la Corrupción de 2001-2006: América



Fuente: *Índice de Percepción de la Corrupción*, Transparencia Internacional, de 2001 a 2006. En: www.transparency.org (Consulta: 6 de diciembre de 2006). Se analizan 14 países de América incluidos en la base de datos de Transparencia Internacional.

Sandra Isabel Espinosa Morales

APUNTES

Jóvenes, economía y desarrollo, representación parlamentaria, pobreza y desigualdad, salud, participación ciudadana, vivienda, educación

Colaboración del CESOP
con Iniciativas para la Identidad
y la Inclusión, A.C. (Inicia)

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), en colaboración con la organización Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. (Inicia) y con la participación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Comisión Europea, la Organización Iberoamericana de la Juventud, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre otras instituciones, organizaron el foro “Evaluación del cumplimiento de los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal”, que tuvo verificativo el pasado 28 de noviembre en la UNAM con el objetivo de reflexionar sobre el grado de cumplimiento de los derechos fundamentales de las y los jóvenes de 15 a 24 años.

En el evento, el equipo de Inicia presentó los resultados más significativos de un ejercicio de medición del cumplimiento de los derechos de los jóvenes, que describen las condiciones de vida de este grupo etario en la ciudad de México. Con ellos, elaboraron los índices de cumplimiento del derecho a la identidad, a la vida libre de violencia y a la libre asociación.

A su vez, Gustavo Meixueiro Nájera, del área de Desarrollo Regional del CESOP, presentó la ponencia “Los derechos de los jóvenes en el marco jurídico federal”, donde dio cuenta de los preceptos contenidos en el acta final de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que se encuentran contemplados tanto en la Constitución como en las leyes federales, cuáles de ellos aplican para todas las personas, cuáles para los jóvenes adolescentes y cuáles no se encuentran normados.

Participación en el simposio Estado Actual de la Economía y Perspectivas para el Desarrollo

El día 31 de octubre, la Dra. Claudia Martínez participó en el simposio organizado por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, en la mesa “Perspectivas de la Ciencia y Tecnología” con la ponencia “Ciencia y Tecnología en México”. La Dra. Martínez expuso los retos de este sector, específicamente en lo referente a la brecha que existe entre la inversión de México con la de otros países económicamente similares.

Participación en seminario sobre desempeño y representación en los parlamentos de América

María de los Ángeles Mascott Sánchez participó en un seminario sobre la opinión y la representación ciudadana en los parlamentos del mundo, celebrado en la ciudad de Washington, D.C., el 17 de noviembre de 2006. En la reunión concurren 10 integrantes del Programa *Congressional Fellowship 2004-2005*, organizado por la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA, por sus siglas en inglés).

Durante el seminario se presentaron datos sobre la opinión ciudadana acerca de los legisladores en 10 países de América, así como sobre el desempeño del Congreso y la representación de los ciudadanos.

De acuerdo con las cifras más recientes, los parlamentos en el continente siguen siendo algunas de las instituciones políticas que gozan de un menor grado de confianza ciudadana; sin embargo, hay diferencias en el nivel expresado por distintas sociedades. Más aún, en algunos países –Estados Unidos, el caso más emblemático– se expresa un nivel más alto de confianza hacia los legisladores que hacia la institución del Congreso, en tanto que en otros –México, entre ellos– los ciudadanos expresan mayor confianza hacia la institución legislativa que hacia los legisladores en lo individual.

La segunda parte del seminario se dedicó al intercambio de opiniones sobre la representación de las preferencias e intereses de los ciudadanos en distintas sociedades. Además, se presentaron algunas propuestas sobre los mecanismos que podrían fomentar la representación: formas de democracia directa –referendo, plebiscito y, en particular, iniciativa directa–, reglas más estrictas sobre el cabildeo de intereses privados, nuevos códigos de ética para los legisladores, herramientas para fortalecer la transparencia de los procesos de decisión y la rendición de cuentas, y el impulso a una prensa especializada en la cobertura de los asuntos parlamentarios.

Asistencia al seminario Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI

La investigadora Sara Ochoa asistió al seminario organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en octubre de 2006. En este se resaltó la complejidad multidimensional de la pobreza urbana, involucrando problemas sociales conexos que predisponen a los individuos y familias a un círculo vicioso en lo que se refiere a su desarrollo.

Asistencia al foro ¿Nuevas agendas para viejos problemas? Los temas pendientes en la agenda del desarrollo en México

El foro fue organizado por el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex y Alternativas y Capacidades. Dicho evento se llevó a cabo los días 3 y 4 de agosto de 2006 en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). La Lic. Sara Ochoa reporta que el foro consistió en cinco mesas redondas donde se discutió la perspectiva de desarrollo basada en las capacidades de las personas. Esta propuesta hace énfasis en cómo una persona transforma los recursos que puede obtener en bienestar. Si se trata de una persona saludable e informada, lo hará mejor que al contrario.

Asistencia a la conferencia internacional Evidencias para la reforma de los sistemas de salud: lecciones globales derivadas de experiencias locales

Del 4 al 6 de octubre Karla Ruiz asistió a la conferencia internacional convocada por la Secretaría de Salud y *The Lancet*, revista internacional especializada en temas de salud pública, en la ciudad de México. En dicho evento se trataron experiencias relacionadas con el ámbito de la salud en varios países como Nigeria, Portugal, Estados Unidos, Chile, Afganistán, China, Jamaica, Japón, Colombia, Australia, Kenia, Namibia, Ruanda, Sri Lanka, Guyana, Surinam, El Salvador y México, además de representantes del Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud, Brookings Institute, entre otros.

Asistencia a coloquio sobre cultura política y participación ciudadana en México

Los días 10 y 11 de octubre de 2006 la Secretaría de Gobernación (Segob), llevó a cabo el coloquio “Cultura política y participación ciudadana en México: antes y después del 2006”. Entre otros, los conferencistas en el coloquio fueron: Teresa de Jesús González, consejera del Instituto Federal Electoral (IFE); Marta Lagos Cruz, directora de Latinobarómetro; Roberto Gutiérrez, director de la División de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, y Alejandro Moreno, coordinador de investigación por encuestas del periódico *Reforma*. Al evento asistió Alejandro Navarro Arredondo, investigador del área de estudios de Opinión Pública del CESOP.

En la inauguración del evento el Comisionado de Desarrollo Político de Segob, Leonardo García Camarena, señaló que nuestra democracia requiere de ciudadanos comprometidos con los valores, los principios y las prácticas que ésta exige. Además, al presentar los resultados de la “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005”, Leonardo García señaló que en los últimos años la cultura política nacional registró importantes transformaciones. En este sentido, el

funcionario informó que la Segob asumirá el reto de diagnosticar sistemáticamente las peculiaridades prevalecientes para aportar elementos que contribuyan a alentar el debate en torno a temas de interés colectivo.

En el segundo día de actividades, el director general de Cultura Democrática y Fomento Cívico de la mencionada institución, Javier Becerra, opinó que el proceso electoral del 2 de julio de 2006 muestra que los ciudadanos están cada vez más conscientes de la importancia de su participación en el acontecer político y de su papel en la consolidación democrática del país. Otros de los conferencistas para este día fueron: Víctor Manuel Durand, investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Luis Aguilar Villanueva, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Karla Valverde, investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, y José Antonio Crespo, del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Estos especialistas destacaron, entre otras cosas, que el buen desempeño de los servidores públicos conforme a una ética de servicio y disposición de diálogo, son factores indispensables para la consolidación de la democracia. Lo anterior a efecto de que se puedan procesar las diferencias y conflictos derivados de la pluralidad creciente que se vive en el país. Asimismo, coincidieron en que para fomentar la participación ciudadana se requiere información objetiva, relevante, confiable y fácil de entender para los ciudadanos.

Asistencia al Foro Internacional sobre el Análisis de las Leyes de Ahorro y Crédito en Latinoamérica

El pasado 27 y 28 de octubre se realizó en la ciudad de Querétaro el “III Foro Internacional sobre el Análisis de las Leyes de Ahorro y Crédito en Latinoamérica”, organizado por la Caja Popular Florencio Rosas de Querétaro, S.C.L. y la Alianza Cooperativista Nacional (Alcona). En este evento, al cual fue invitado Mario Mendoza Arellano, investigador del CESOP y responsable del tema sobre fomento cooperativo y economía social, se

analizaron diversos marcos jurídicos de países como Chile, Brasil, Venezuela, Colombia y México sobre cooperativismo financiero popular

Rogério Dalló, Secretario General de la Confederación de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores en Brasil, relató en su ponencia la situación que enfrentan las cooperativas de ahorro y préstamo, las cuales se han encontrado con serias dificultades ante los procesos de control que la autoridad bancaria en ese país les ha impuesto como resultado del acuerdo de Basilea II.

En tanto que Horacio Esteban Azocar, dirigente de cooperativas mineras, lamentó que el gobierno chileno no tenga en la agenda pública el tema de la economía social ni de las cooperativas, a pesar de la gran tradición cooperativista que tiene ese país.

Finalmente, se comentó por diversos integrantes de cajas populares el proceso de incorporación que las cooperativas de ahorro y crédito mexicanas enfrentan en este momento, cuyo objetivo es la aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y que ha generado comentarios encontrados en un sector que atiende a miles de personas que dependen de los servicios financieros que estos organismos les brindan ante la imposibilidad de acceso a la banca comercial.

Asistencia al foro Factores para la competitividad en la vivienda y en la infraestructura urbana

Salvador Moreno Pérez, del área de Desarrollo Regional, asistió al foro “Factores para la Competitividad en la Vivienda y en la Infraestructura Urbana”, que se realizó durante los días 17 y 18 de octubre en el Centro Banamex de la ciudad de México. El objetivo del foro fue reflexionar sobre el desarrollo urbano, infraestructura para vivienda y la sustentabilidad del de las ciudades.

El evento se organizó en cuatro mesas de trabajo: infraestructura y sustentabilidad; suelo y desarrollo urbano; financiamiento, y la vivienda como visión de Estado. Entre los temas abordados se encuentran el agua para el desarrollo urbano, el manejo de desechos, regeneración y consolidación de las ciudades, reservas territoriales, ciuda-

des competitivas y desarrollos turísticos, y contó con la participación de representantes de las cámaras de la industria de la construcción, de promoción de vivienda, de la banca y de los funcionarios públicos encargados de los institutos y comisiones de vivienda en México.

Asistencia al Foro Parlamentario de Consulta sobre Educación Superior y Media Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación en México

El foro se llevó a cabo los días 22, 23 y 24 de noviembre en la ciudad de Colima y fue organizado por la Cámara de Diputados. Este foro reunió, en la Universidad de Colima, a funcionarios, académicos y empresarios, que discutieron durante estos tres días sobre los principales avances y retos de la educación y la ciencia y la tecnología en nuestro país.

El objetivo del foro fue escuchar las necesidades y demandas de los involucrados en estos sectores, ya que la intención de los diputados de la LX Legislatura, según lo expresaron en la inauguración, es atender oportuna y eficientemente todas las demandas.

A lo largo del foro se trataron diferentes temas, que fueron desde el planteamiento de la apremiante situación que viven algunas universidades, pasando por el abandono del sector científico y tecnológico, los problemas presupuestales en los diferentes rubros y que en algunos casos llegaron a las propuestas concretas para la mejora de procesos, programas, mecanismos.

Asistencia a la presentación de la Encuesta Nacional de Lectura 2006

El 27 de octubre se presentó en la Biblioteca Vasconcelos la Encuesta Nacional de Lectura 2006 (ENL), efectuada por iniciativa del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA), y levantada por el Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM entre el 1 de noviembre y el 7 de diciembre del 2005. Nora León Rebolledo, del área de Estudios de Opinión Pública del CESOP, asistió al evento.

La encuesta presenta una visión panorámica de los patrones que la población mexicana toma en cuenta para acercarse a la lectura. Éstos varían según la edad, la escolaridad, el nivel socioeconómico y el tipo de localidad en que vive el ciudadano.

Algunos resultados que revela la encuesta son los siguientes:

- En México se leen en promedio 2.9 libros al año.
- 33.5% de las personas encuestadas dijeron no leer ningún libro al año.
- La mayor parte de los lectores son jóvenes, de 18 a 22 años de edad.
- 56% de los mexicanos acostumbra leer libros; 42% periódicos; 39.9% revistas y 12% historietas.
- La principal razón para no leer es la falta de tiempo; en segundo lugar se coloca “no me gusta”, con 30 por ciento.

En el marco de esta presentación se efectuó un primer foro de análisis y discusión de sus resultados. En este evento participaron Néstor García Canclini, René Solís, Judy Kalman, Tomás Granados Salinas, Elsa Ramírez, Gregorio Hernández, Felipe Garrido, Julia Flores y Elisa Bonilla, quienes fueron moderados por Daniel Goldin.

Asistencia a la presentación de la Encuesta Nacional de Juventud 2005

El 9 de noviembre del año en curso, Nora León Rebolledo asistió a la presentación de la Encuesta Nacional de Juventud 2005, auspiciada por el Instituto Mexicano de la Juventud.

La presentación de los resultados se realizó en el Museo de Economía, con la presencia de Car-

los Marcos Morales Garduño, director general del Instituto Mexicano de la Juventud, y José Antonio Pérez Islas, director de Investigación y Estudios sobre Juventud y coordinador general de la encuesta.

El estudio abarca temas como trabajo, salud, sexualidad, procreación, valores, interés en la política, expectativas de la democracia, acceso a la justicia y derechos humanos, y momentos decisivos de las trayectorias juveniles.

La realización del diseño muestral y la validación de resultados estuvo a cargo del área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Conclusión del diplomado “Evaluación de programas públicos”

Los investigadores Claudia Icela Martínez García, Mario Mendoza Arellano, Salvador Moreno Pérez y Sara y María Ochoa León, concluyeron de forma exitosa el diplomado “Evaluación de Programas Públicos”, organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. El objetivo del diplomado fue desarrollar capacidades de evaluación y metaevaluación de los programas públicos, especialmente en el campo del desarrollo social. El diplomado, coordinado por la doctora Myriam Cardozo Brum, contó con la participación de funcionarios, académicos y evaluadores de programas públicos como Roberto Eibenschutz, Julio Boltvinik, Ma. Esther García, Carola Conde, Cristina Safa y Gonzalo Hernández, entre otros. El diplomado se llevó a cabo del 23 de septiembre al 9 de diciembre del presente año. Sin duda los conocimientos adquiridos por los investigadores serán un insumo importante para enriquecer los trabajos del CESOP.

ANAQUEL

La argumentación en el diseño de las políticas públicas

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA

Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, 240 pp.

Las políticas públicas son los instrumentos mediante los cuales un gobierno se ocupa de los asuntos y problemas de la sociedad. Su diseño, elaboración e implementación requieren de la habilidad de los líderes y políticos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, y del conocimiento de los temas que atienden. Si bien se requiere de una mayúscula objetividad, no se puede ocultar que llevan implícitos valores y preferencias de quien o quienes las confeccionan.

Así, las soluciones a problemas públicos responden a la particular visión de las personas que se ven involucradas en la concepción de las políticas públicas. Uno de los objetivos de los políticos es establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes.¹ La deliberación, el planteamiento de soluciones específicas, el análisis de los costos y de las implicaciones forman parte del proceso de su construcción en cualquier democracia contemporánea, en donde se requiere de un amplio espacio de participación que tome en

cuenta la opinión de especialistas, organizaciones, representantes y autoridades.

La operación de las políticas públicas requiere de una solución técnica a los problemas, del apoyo político para su implementación y de la aceptación de la sociedad. Estos tres aspectos se convierten en pilares fundamentales para el éxito o fracaso de cualquier instrumento de esta naturaleza. Sin embargo, como bien apunta Eugenio Lahera, pasar del mundo de las ideas a la acción pública es un proceso complejo que puede ir dejando de lado algunos considerandos valiosos o propuestas de soluciones pertinentes.

No toda idea entra en la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas...

En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión.²

De esta manera, el proceso de comunicación y el soporte de una buena argumentación son quizá los aspectos más importantes en la elabora-

¹ Eugenio Lahera, *Política y políticas públicas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, p. 7.

² *Ibid.*, p. 12.

ción de políticas públicas. Esta es la tesis central del libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, en donde Giandomenico Majone sostiene que tan importante es el análisis técnico de una política pública como el discurso con que se presente y la persuasión que logre la aprobación del tomador de decisiones públicas y posteriormente la aceptación de la sociedad.

Sin duda los cálculos, la simulación de modelos, la revisión de esquemas comparados, y la maximización de los beneficios con la disminución de costos, forman parte del proceso que los tomadores de decisiones realizan en la atención y solución de problemas públicos, pero si el análisis de las políticas públicas sólo se limita a la parte técnica, no se asegura que éstas sean finalmente aplicadas. La función argumentativa del análisis de políticas se vuelve una función crucial, por lo que los analistas deben aparte de contar con los conocimientos técnicos, tener habilidades para visualizar un problema desde diversos puntos de vista, elaborar un argumento a partir de ellos, y adaptarlo según el tipo de auditorio al que se presente una política.

El autor demuestra que para que un gobierno sea eficiente y eficaz debe tener la capacidad de convencer a los ciudadanos y a las organizaciones sociales de que sus actos de autoridad son pertinentes y de beneficio colectivo, por lo que la comunicación y persuasión son componentes esenciales de la administración pública. Las autoridades deben estar dispuestas a ofrecer explicaciones y argumentos valorativos, a debatir y a abrirse al escrutinio de la sociedad y de las organizaciones políticas.

Giandomenico Majone muestra que toda política pública, para que sea efectiva, debe solucionar convenientemente un problema que atañe a la comunidad y contar con una adecuada agenda comunicativa. Sostiene que en una democracia las decisiones de política deben explicarse, argumentarse y difundirse. Al respecto, Luis F. Aguilar menciona que el diseño de una política pública está incompleto si no se considera una comunicación oportuna y persuasiva a ciudadanos, organizaciones y medios de comunicación; debe ser capaz de resolver problemas sociales o

económicos y solucionar problemas de comunicación que le plantea la ciudadanía.³

Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas menciona que el trabajo del analista de políticas públicas es aportar evidencias y argumentos a favor de una decisión, y que este proceso en las democracias modernas exige el diálogo con los interesados, especialistas, representantes populares y autoridades, así como contrastar y debatir diferentes puntos de vista.

Para Majone, el análisis de políticas públicas no debe simplificarse en el ejercicio de análisis económico o técnico, ya que la viabilidad de una política pública requiere que ésta sea presentada, explicada y justificada ante los ciudadanos interesados. Viabilidad y comunicación se entrelazan de tal forma que el análisis de factibilidad política se lleva a cabo tomando en consideración argumentos y evidencias; no hay viabilidad para una política si ésta no convence primero a los sectores sociales interesados de su necesidad o conveniencia.

El autor explica que los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los especialistas y grupos de interés participan continuamente en un proceso de debate y mutua persuasión. Las partes plantean problemas sociales y formulan soluciones; el electorado analiza programas y candidatos; el legislativo transforma los programas en leyes que el ejecutivo traduce en políticas específicas. Cada uno de estos procesos es independiente, pero la argumentación es parte esencial en cada una de ellos. Por esta razón, la tarea de los analistas consiste, en gran parte, en la producción de evidencias y argumentos para el debate público.

Los argumentos de los analistas deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación. Se requiere de la persuasión para aumentar la posibilidad de que la propuesta de política pública sea implementada. No reconocer el crucial aspecto argumentativo de las políticas públicas equivale a destinarlas al fracaso.

³ Luis F. Aguilar, "Introducción", en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 25.

Majone explica que debe distinguirse entre el análisis profesional de las políticas y la deliberación de las políticas. El analista es un productor de argumentos de las políticas, sus capacidades básicas no son algorítmicas sino argumentativas; debe reconocer que requiere de juicios de valor que deben ser explicados y justificados.

En *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Majone señala que la argumentación no parte de axiomas, sino de opiniones, valores o puntos de vista refutables; utiliza inferencias lógicas pero no se agota en sistemas deductivos de enunciados formales. Mientras que la demostración intenta convencer a quienes cuentan con los conocimientos técnicos requeridos, la argumentación se dirige a un auditorio particular y trata de provocar su adhesión a las tesis que se presentan para su consentimiento.

Sin embargo, el autor olvida que en ocasiones las personas que proporcionan información a los

tomadores de decisiones tienen que omitir justamente estos juicios de valor, ya que con ellos sus argumentos estarían sesgados, restando de esta forma el valor de la objetividad con que deben ser presentados. Los juicios de valor deben realizarse precisamente los tomadores de decisiones a partir de información clara y objetiva sobre el problema que pretenden solucionar.

No obstante, las herramientas que proporciona la lectura de *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* para cualquier persona que participe en la elaboración de políticas públicas, serán de gran valor, desde los analistas hasta quienes realizan la evaluación de las mismas, pasando por supuesto por políticos, representantes populares y por servidores públicos encargados de gestionar y operar políticas en la administración pública.

La evaluación de políticas y programas públicos

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

Myriam Irma Cardozo Blum, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Colección Conocer para Decidir, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, primera edición, agosto de 2006, 374 pp.

A partir del 2001, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) estableció la obligación de evaluar de forma externa todos los programas públicos sujetos a reglas de operación. Posteriormente, en enero de 2004 se publicó la Ley General de Desarrollo Social, la cual mandata que todos los programas sociales deberán ser evaluados de forma anual. En el libro *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Myriam Cardozo Brum argumenta que si bien el esfuerzo de México en materia de una evaluación sistemática y obligatoria de los programas públicos es pionero en América Latina, a diferencia de otros países, en México no se preparó el terreno para garantizar el éxito del proceso. El libro expone una serie de retos, entre ellos la magnitud de los recursos necesarios para las evaluaciones, la profesionalización de los evaluadores, y la garantía de calidad de las evaluaciones, los cuales deberán enfrentarse a la brevedad posible para cumplir con éxito con la tarea encomendada.

La evaluación de los programas públicos es una práctica que se ha extendido a nivel mundial a partir de la década de los noventa, aunque existen países con una larga tradición en la materia como es el caso de Estados Unidos y el Reino Unido. Las instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el BID, retomaron este énfasis en la evaluación y lo impulsaron a nivel mundial.

Cardozo Blum ubica a la evaluación en el contexto de la administración pública e identifica que el surgimiento de la nueva gerencia pública, que sustituyó al paradigma burocrático, otorgó un nuevo impulso a la evaluación de los programas, en gran parte como una forma de hacer los procesos más eficientes y de dar al gasto público un uso más racional.

En principio, la evaluación se consideró como un mecanismo de seguimiento y control para incrementar la eficiencia en la administración pública, sin embargo, esta visión ha ido ampliándose. La evaluación debe servir para *valorar* cuáles han sido los resultados e impactos de las políticas y programas y para promover un proceso constante de mejora a través de su influencia en los procesos decisivos, tanto del poder Ejecutivo como del Legislativo. La evaluación se convierte en un mecanismo que incentiva la transparencia y la rendición de cuentas, que promueve una mayor y mejor interrelación entre el gobierno y los ciudadanos y, de esta forma, impulsa los procesos de democratización.

En los países menos desarrollados, los bajos recursos fiscales demandan mayor eficiencia, equidad y transparencia en la utilización del gasto público, y la corrupción existente en muchos casos ha evidenciado la necesidad de una mayor evaluación. La participación de nuevos agentes en el desarrollo social, entre ellos las organizacio-

nes de la sociedad civil, que denuncian la disminución de la legitimidad de la acción gubernamental, es un factor que han impulsado las prácticas evaluatorias.

Parte de las resistencias políticas y burocráticas a la evaluación se derivan de que la evaluación tiende a utilizarse con fines políticos, para legitimar las acciones del gobierno, o bien para denunciar las fallas, en el caso de los adversarios políticos. En México, la evaluación de los programas sociales suele asociarse a la necesidad de evitar que éstos sean usados con fines políticos y electorales, o bien para evitar la corrupción y el desvío de recursos; sin embargo, como se mencionó, su función va mucho más allá.

En México, la práctica de la evaluación es muy reciente, normalmente se diseñaba y se aplicaba un programa, y nunca se conocía, con certeza, cuáles eran sus resultados y, sobre todo, sus impactos. Los primeros intentos de evaluación de programas sociales en México se dieron a nivel del poder Ejecutivo, aunque fue en 1997 cuando se tuvo un avance significativo con la evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que desde su inicio incluyó un diseño para su evaluación.

Respecto al Congreso, fue hasta el 2001 cuando tomó un papel más activo en la evaluación, lo cual es de gran importancia para que pueda cumplir cabalmente con su función de control sobre el Ejecutivo. Si bien la Cámara de Diputados cuenta con la Auditoría Superior de la Federación como un órgano de apoyo técnico, que desde 1999 evalúa los programas federales, de acuerdo con Cardozo Blum este mecanismo es insuficiente, ya que se trata principalmente de “auditorías de gestión”, con énfasis en el uso del gasto público, y no de una evaluación del diseño, los procesos, los resultados y el impacto de las políticas y programas.

La autora señala que actualmente la utilización de las evaluaciones por parte del Congreso en el proceso de toma de decisiones, tanto en su labor legislativa, en la aprobación del presupuesto y en la legislación en las materias específicas, como de control, es muy limitada, y el principal destinatario son las propias dependencias ejecutoras de los programas, que en el mejor de los casos las

utilizan para conocer si se cumplió el convenio de evaluación y para modificar las reglas de operación, pero no para hacer ajustes sustantivos a los programas.

La experiencia en evaluación a nivel mundial nos permite encontrar casos diversos en cuanto a la estructura institucional de la evaluación. En Estados Unidos y el Reino Unido el proceso evaluatorio ha contado con un fuerte impulso del Congreso, mientras que en Francia el Ejecutivo ha sido el principal impulsor del proceso y es sólo en fechas recientes que el Congreso se ha involucrado más en esta tarea. Cardozo Blum encuentra amplias similitudes entre el proceso que ha seguido la evaluación en Francia con el caso mexicano, ya que ambos países se caracterizan por una tradición centralista y con resistencia a la evaluación.

Por tanto, esta obra llega en un momento muy pertinente, puesto que la exigencia de la evaluación se ha convertido en una constante en las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, lo que les permite contar con mayores elementos para cumplir con su responsabilidad de tener una labor de control sobre las acciones del Ejecutivo. Por esta razón, es también muy importante que el libro forme parte de la colección Conocer para Decidir, que editan de forma conjunta la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa.

Este libro se divide en dos partes. En la primera se plantea el marco teórico de la evaluación de políticas y programas públicos, en el contexto de la administración pública, así como su justificación teórica. Se aborda el tema de los métodos y técnicas de evaluación, el cual concluye con la necesidad de combinar los métodos cuantitativos y cualitativos en la evaluación, a manera de tener una visión más integral. De gran utilidad son los capítulos 4 y 5 en los cuales se presenta un recorrido por las principales experiencias de evaluación a nivel internacional, el primero de ellos en los países desarrollados y el segundo en América Latina, incluyendo un seguimiento muy detallado del desarrollo de la evaluación en México. Así también, se introduce el marco teórico de la metaevaluación, la cual es un proceso de “evaluación de las evaluaciones” que busca analizar diferentes

aspectos de la evaluación desde el contexto en el que se desenvuelve, por ejemplo, de tipo político y económico, como el proceso mismo de evaluación y su nivel de calidad de acuerdo con determinados estándares.

En la segunda parte se aborda la experiencia mexicana en la evaluación de los programas de desarrollo social, para lo cual se revisan los principales programas de desarrollo social en los últimos sexenios y da cuenta de los primeros esfuerzos de evaluación de los programas sociales. El capítulo 9 plantea el marco jurídico actual de la evaluación de programas.

Además de proporcionar un panorama amplio y claro de lo que es la evaluación y cuál ha sido la experiencia al respecto en otros países y en México, una aportación muy valiosa del libro de Cardozo Blum es el ejercicio de metaevaluación que se hace en los capítulos 11 y 12. En particular, la autora evalúa los métodos, procesos y resultados de las evaluaciones a través de un conjunto de indicadores, tomando como fuentes de información los informes de evaluación y las entrevistas a informantes clave.

Los resultados encontrados alertan sobre la necesidad de mejorar los procesos evaluatorios, dado que el análisis de las 31 evaluaciones de programas sociales realizadas en el 2002 revela que sólo siete de ellas pueden considerarse de alta calidad (Oportunidades, Abasto Social de Leche, Tortilla y Abasto Rural), siete son de calidad media y 16 de calidad baja, de lo cual se desprende que ninguna de las evaluaciones alcanzó un nivel óptimo de calidad.

La autora da cuenta del gran aumento que ha tenido el costo de las evaluaciones —señala que en el 2003 la evaluación de Oportunidades tuvo un costo cuatro veces mayor que la realizada en 1999 y 2000— y demuestra su preocupación, ya que este aumento no corresponde a un mayor número de evaluaciones o a una mayor calidad de las mismas. No obstante, el costo de las evaluaciones en el 2002 alcanzó únicamente 0.26% de los recursos asignados a los programas sociales, un monto de 52.5 millones de pesos. En lo referente a la relación costo-calidad de las evaluaciones analizadas, la autora considera que ésta es congruente en 15 evaluaciones, que en cinco se

encuentra que la calidad es más alta que los costos y en 10 el costo supera la calidad.

Cardozo Blum señala que además de las limitaciones financieras y de recursos humanos especializados, la baja calidad de las evaluaciones se debe a problemas en los procedimientos, el manejo metodológico y la calidad de los resultados. La autora hace una serie de propuestas que considera indispensables para mejorar la calidad de las evaluaciones, por ejemplo, fomentar la profesionalización de la evaluación, en el sentido de que sea llevada a cabo por profesionales, cuyas habilidades puedan incluso certificarse; emprender un proceso de formación de evaluadores en las universidades y crear sociedades de profesionales de la evaluación. A nivel de mercado, considera que deben revisarse las especificaciones de los términos de referencia, los criterios para decidir la contratación y para determinar los techos financieros. El esquema debe contener incentivos para aumentar la calidad de las evaluaciones, utilizando la experiencia y el conocimiento de los evaluadores. Propone también aprender de las experiencias internacionales; por ejemplo, en Reino Unido la institucionalización de la evaluación fue acompañada de un proceso de capacitación de los agentes involucrados, como son los funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno. Señala que los países avanzados cuentan con guías de evaluación que permiten orientar la labor del evaluador.

Las carencias mencionadas se agravan si consideramos que la LGDS establece la evaluación anual de *todos* los programas sociales, situación que la autora considera excesiva tanto por criterios técnicos como económicos. Así también, la evaluación se ha limitado a evaluación de programas y no de políticas, entendidas como estrategias rectoras en determinado sector. En el caso de Oportunidades, la autora apunta la necesidad de hacer una evaluación integral de sus tres componentes, que nos acerque al impacto agregado que ha tenido la provisión conjunta de servicios de alimentación, salud y educación. Lo anterior está relacionado con que no se ha considerado la posibilidad de hacer evaluaciones intersecretariales que permitan acercarse de mejor manera a los impactos de los programas sociales y que, si bien la LGDS

considera la posibilidad de realizar evaluaciones multianuales, esto todavía no se ha llevado a la práctica.

La autora considera que el aumento de la calidad de las evaluaciones es el principal reto en la materia, lo cual requiere la acción conjunta de las dependencias del Ejecutivo, del Congreso, así como de las universidades y de los propios evaluadores. Respecto al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, creado por la Ley General de Desarrollo Social, considera que debe tomar una actitud estratégica y no limitarse a sus obligaciones legales, ya que esto implicaría la continuidad de la situación actual.

Como puede observarse, queda todavía un largo camino por recorrer, sobre todo si se busca

avanzar en el reconocimiento de la utilidad de las evaluaciones, de forma que no se convierta en una práctica rutinaria sin aportaciones prácticas. Además, queda también pendiente el reto de que la ciudadanía participe de forma más activa en la evaluación de los programas sociales. El libro de Cardozo Blum, quien es pionera en el estudio de la evaluación de los programas públicos en México, es de una gran utilidad tanto para los legisladores, el Ejecutivo y los mismos evaluadores, así como para los estudiosos e interesados en la evaluación, pues su visión amplia y clara, sin duda, contribuirá a afrontar con mayor éxito el reto de evaluar.

Análisis multidimensional del desarrollo

FRANCISCO SALES HEREDIA

Luis F. López-Calva y Miguel Székely (comps.), *Medición del Desarrollo Humano en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Este libro está conformado por los reportes de investigación y artículos originales en torno al primer Informe de Desarrollo Humano estatal de México, en 2002. Los informes de desarrollo humano realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han tomado en cuenta a México desde su inicio en 1997, sin embargo no fue hasta el reporte de 2002 que se realizaron reportes para cada estado.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) corresponde a la idea de Amartya Sen, la cual propugna que el subdesarrollo es una carencia de capacidades básicas que inhiben la libertad individual, en lugar de ser una carencia de ingreso nada más. El índice toma en cuenta tres características que funcionan como aproximaciones al desarrollo: ingreso, educación, y salud. De cada una de estas características se toma un índice en particular y se promedian. En el caso del ingreso, se toma el ingreso per cápita por paridad y poder de compra; el índice de educación se compone de dos indicadores: el índice de alfabetización y el índice de matriculación; finalmente el índice de salud considera la expectativa de vida. El índice considera las brechas entre mínimo mundial y el máximo mundial en cada rubro.

En la introducción al libro, los compiladores hacen un recuento descriptivo de los índices multidimensionales, como el IDH, utilizados en México para medir el desarrollo. El primero des-

crito es el Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población. El índice toma en cuenta nueve indicadores sociales y los agrega, resultando un índice adecuado para ordenar del mejor al peor, tanto estados como municipios. El siguiente es el Índice de Bienestar, que desarrolló el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Este índice incorpora 36 variables y de igual manera que el de Marginación permite ordenar a los estados y municipios en torno al bienestar descrito. El tercer índice descrito es el de Masas Carenciales, que se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal. Este índice mide las carencias o la brecha para alcanzar una línea determinada de los hogares de cada estado. Finalmente el Índice de Pobreza de Sedesol mide los hogares que están por debajo de tres líneas de pobreza caracterizadas en términos de ingreso, la primera y más grave es la pobreza alimentaria, que considera a aquellos hogares que no pueden comprar una canasta alimenticia; la segunda es pobreza de capacidades, que considera como pobres a aquellos hogares que no pueden adquirir los bienes de educación y salud; la tercera es llamada pobreza patrimonial y toma en cuenta a los hogares con un ingreso que no puede adquirir y mantener una vivienda y otros bienes de capital.

En el primer artículo, escrito por Luis F. López-Calva y Roberto Vélez, titulado *El concepto de Desarrollo Humano, su importancia y su apli-*

cación en México, se describe lo que aporta el índice de desarrollo humano a la discusión multidimensional del problema de desarrollo, especialmente desde un ámbito intermedio entre los tradicionales ingreso y bienestar. Desde este acercamiento, el ingreso sólo es importante como medio para alcanzar un plan de vida libremente escogido, de ahí que los ingresos, si los tomamos como medida para comparar a las personas o el bienestar, se conviertan en parcialmente subjetivos y no permitan evaluar con precisión el nivel de desarrollo de las personas. Los autores hacen una revisión bibliográfica de todos los estudios que ha utilizado el IDH en el país, y sus hallazgos.

En el siguiente artículo del libro, titulado “Estimación del IDH estatal de México”, escrito por Luis López-Calva, Cristina Rodríguez y Roberto Vélez, se parte de la crítica más común a este tipo de índices. La crítica propiamente señala que la selección de los indicadores es *ad hoc* y que esto lo hace impreciso en el mejor de los mundos. Los autores hacen una estimación de nuevos resultados a partir de nuevos indicadores o nuevas cotas de los mismos indicadores, por ejemplo, modificar la tasa de matriculación y limitarla a 19 años, en lugar de 24, como es el estándar internacional. Los resultados de los nuevos análisis no modifican radicalmente los lugares obtenidos de los estados.

En el artículo titulado, “El Índice de Desarrollo Humano y su aplicación a las entidades federativas de México”, Rodrigo García Verdú critica el IDH por equiparar variables dispares y muestra la inconsistencia teórica del índice, aunque señala su utilidad para hacer comparaciones internacionales. Al hacer los cálculos del IDH señala que las diferencias entre los estados se deben principalmente al producto interno bruto (PIB) y no a la educación o a la expectativa de vida, por tanto, sugiere que se trabaje más en la medición del PIB. El autor propone un nuevo método que introduce variaciones a la medición del producto interno bruto, por ejemplo el aumento de la expectativa de vida y de mayor educación aumentarían la productividad de la población.

Gerardo Esquivel, Luis López-Calva y Roberto Vélez, en el artículo titulado “Crecimiento económico, desarrollo humano y desigualdad regional

en México, 1950-2000”, muestran que existe una tendencia nacional positiva hacia la convergencia en los niveles de desarrollo humano, sin embargo, al desagregar por regiones, muestran que el país se ha dividido entre estados que crecen y tienen cada vez más mejor capital humano y estados con menor crecimiento y más lento desarrollo humano.

En el artículo “Medición de la distribución del desarrollo humano: metodología y su aplicación en el caso de México”, James Foster, Luis López-Calva y Miguel Székely proponen una modificación metodológica al índice, introduciendo medidas de desigualdad individual, o bien, de intensidad del subdesarrollo individual. Al hacerlo, los autores consideran que se elude la crítica de que el IDH sólo agrega a las personas, como lo hace una medición del PIB. Los autores hacen un análisis empírico de una muestra del Censo 2000 y consideran que debido a la desigualdad en el ingreso se pierde 26% de avance en el desarrollo humano.

María Eugenia Ibararán y Carlos Robles en el artículo “Inequidad de género en el desarrollo humano: el caso de México”, calculan la inequidad de género en los estados de la república. Esta inequidad es medida por medio del índice de empoderamiento de género que, de igual manera que el IDH, promedia tres ámbitos: participación política, acceso a oportunidades profesionales y posición económica. Los autores reportan que la inequidad de género en los estados de la república y en el país, a pesar de mejorar a lo largo del tiempo, comparativamente con otros países es grave.

En el artículo, “Origen de los cambios en la desigualdad salarial urbana, nacional y regional en México”, Samuel Freije, Luis López-Calva y Cristina Rodríguez, analizan con precisión las desigualdades en el salario y sus causas, tanto a nivel nacional como a nivel regional, de 1989 a 2000. Consideran la entrada de México al GATT y al Tratado de Libre Comercio y concluyen que existió una tendencia ascendente en la desigualdad entre 1989 y 1997 y una tendencia descendente de 1997 a 2000. Los autores reportan que a pesar de que las características de la fuerza laboral tienden a homogeneizarse a lo largo del tiempo, exis-

ten causas no explicadas de la desigualdad. Muestran con lujo de detalle las diferencias en el ingreso entre las distintas personas y analizan la proporción de diferencial en ingreso debido a ciertas características.

En el artículo “Desarrollo social en México: situación actual y retos”, Gonzalo Hernández, Gustavo Merino y Érica Rascón, analizan los avances en el desarrollo social a partir de los reportes del DH y de los datos aportados por la Encuesta de Ingreso Gasto del INEGI. En el análisis descriptivo, los autores revisan los avances en diversos indicadores y concluyen que los avances han sido constantes pero lentos y que las diferencias regionales son profundas y que no puede cerrarse

la brecha entre regiones ni acelerar el desarrollo a menos de que se tenga una política económica promotora del crecimiento y de la ampliación de oportunidades.

Finalmente, Rodolfo de la Torre en el artículo “El Índice de Desarrollo Humano y la asignación del gasto público por entidad federativa”, concluye que el gasto público no responde a una asignación prioritaria ni a una eficiente en términos de aportar más al que mejor se desempeña. De la Torre recomienda un mayor trabajo en la asignación del presupuesto para los estados, dado que existe mucho espacio para mejorar la asignación a partir de una perspectiva multidimensional.

La vivienda en el México de hoy

SALVADOR MORENO PÉREZ

René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México*, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma Metropolitana, Porrúa, México, 2006.

El libro que a continuación se reseña brinda un panorama de los diferentes enfoques y aspectos que configuran la problemática de la vivienda en México. La investigación respondió a una demanda del Senado de la República para apoyar la elaboración de una nueva Ley de Vivienda que llegó a buen fin en junio del presente año al ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

El libro está dividido en tres partes, la primera comprende cuatro capítulos que hacen referencia al contexto sociodemográfico, la demanda actual y futura de vivienda. La segunda parte se orienta al análisis de las políticas de vivienda desarrolladas por el gobierno federal analizando cada una de las instituciones públicas de vivienda, se desarrolla en seis capítulos y en la última parte se describe el papel del sector privado en la producción de vivienda y comprende cuatro capítulos.

El trabajo es un esfuerzo colectivo con un grupo interdisciplinario de investigadores coordinados por René Coulomb y Martha Schteingart; el libro se organizó en 13 capítulos y las conclusiones, además se incluye un disco con anexos de información estadística y cartográfica ordenada por capítulo.

René Flores Arenales y Gabriela Ponce Serenicharo desarrollan el tema la *vivienda y la dinámica demográfica*. En primer lugar, definen a la vi-

vienda como el contexto donde se desarrolla la reproducción doméstica y la mayor parte de las relaciones familiares, incluyendo la socialización temprana de los niños. Por tanto, afirman, la vivienda adecuada tiene una influencia decisiva en el curso y trayectoria de vida de los individuos. Para explicar las necesidades de vivienda de la población mexicana toman como unidad de análisis los hogares. El cálculo de necesidades futuras de vivienda las llevan a cabo a través de proyecciones de vivienda 2000-2030, considerando, entre otros elementos: a) los cambios en la formación y tipo de hogares, ya que se trata de una variable que permite la interrelación analítica entre la vivienda y la población; b) la estructura por edad y sexo de la población en general, y de los jefes de las unidades domésticas en particular. Asimismo, llevan a cabo el análisis de esos elementos en espacios territoriales definidos por el Sistema Urbano Nacional (SUN).

Los investigadores comprueban que los cambios en la tipología de los hogares impactarán en los distintos tipos de viviendas que será necesario construir, por ejemplo el aumento de los hogares unipersonales y la persistencia de los hogares familiares extensos. Además analizan los efectos del envejecimiento y los patrones de nupcialidad en la demanda de vivienda.

Por su parte María Teresa Esquivel y Judith Villavicencio desarrollan el trabajo *características*

de la vivienda en México al año 2000; ellas realizan un análisis de la evolución de los principales indicadores desde 1950 y reconocen que la vivienda ha experimentado un crecimiento importante y un proceso de mejoramiento evidente tanto en el campo como en la ciudad; posteriormente, describen la situación de la vivienda en el Sistema Urbano Nacional para el año 2000 y concluyen en que la situación de la vivienda a principios del siglo XXI no puede ser descrita como aceptable en la medida en que parte importante de la población no ha tenido acceso a los satisfactores habitacionales básicos. Finalmente, desarrollan una propuesta para el análisis integrado del rezago habitacional que incorpore la calidad de la vivienda.

En su momento Priscilla Connolly desarrolla el apartado sobre *La demanda habitacional*; lo que busca es determinar hasta qué punto las necesidades pueden traducirse en una demanda de viviendas concretas no deficitarias. Por lo que en primer término, aclara algunas cuestiones conceptuales sobre el concepto constitucional de vivienda “digna y decorosa” y plantea que es necesario redefinir el concepto de la demanda habitacional, ya que no sólo se debe considerar que la demanda habitacional la determina la dinámica demográfica y los rezagos acumulados, sino que ella incorpora también la capacidad de pago de la población.

Por su parte, René Coulomb aborda uno de los temas olvidados de la política habitacional del Estado: *La vivienda en arrendamiento*. Coulomb dimensiona la vivienda en renta a través de indicadores censales cuantitativos y reconoce que este tipo de vivienda sigue desempeñando un papel importante en la problemática habitacional del país, por ello recomienda incorporar la problemática del alquiler a la política habitacional, incluyendo el marco legal y reglamentario, y recomienda cambiar la visión de la política de Estado que privilegia la vivienda en propiedad. Los resultados demuestran que no es suficiente para atender la demanda habitacional, por ello afirma que la política habitacional debe incluir dentro de sus objetivos el asegurar una oferta suficiente y accesible de vivienda en arrendamiento.

Una vez demostrada la importancia de la vivienda de alquiler en el sistema de vivienda en México, Coulomb concluye que a partir del reconocimiento de la necesidad que tienen varias categorías sociales de una oferta suficiente de vivienda en renta, la legislación debería contener disposiciones tendientes a: conservar y mejorar el parque de vivienda en renta existente; pasar de un control de los alquileres a una regulación pública del mercado; mejorar la regulación jurídica de las relaciones sociales del alquiler y apoyar con recursos financieros e incentivos fiscales una nueva oferta de vivienda en renta.

El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales es abordado conjuntamente por Martha Schteingart y Luis Patiño. En principio señalan los contextos socioeconómico y político en torno al cual surgió la Ley Federal de Vivienda de 1983, que en el momento en que se escribió el libro se encontraba vigente. Los autores reconocen que la política habitacional del Estado mexicano ha tenido una serie de cambios de un Estado promotor (no constructor), hacia la visión de un Estado “facilitador” e impulsor de una fuerte desregulación en el campo de la producción habitacional. También describen los aspectos financieros de cómo la solvencia de los acreditados o la revolvencia de los créditos hipotecarios se convirtieron en los objetivos principales de las políticas.

Los especialistas afirman que en la actualidad los programas nacionales de vivienda se fundamentan principalmente en la acción de los Organismos Nacionales de Vivienda y, en mucho menor medida, en los Organismos Estatales de Viviendas.

En los siguientes capítulos Claudia Puebla analiza la acción habitacional de dos organismos nacionales de vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) y el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), y Luis Patiño analiza las acciones de tres organismos de vivienda, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabaja-

dores (Fovissste). En términos muy generales, de cada uno de los organismos se revisan los antecedentes, objetivos, las formas de financiamiento, los procesos para gestionar créditos, las reglas de operación, la distribución geográfica de las acciones y las relaciones con el gobierno y con el sector privado. En todos los organismos analizados se destacan importantes cambios en sus formas de operar de acuerdo con la situación económica, política y social del país. Sin embargo, señalan que el cambio fundamental ha consistido en el tránsito de una orientación del financiamiento centrada en el apoyo y promoción de la construcción de vivienda nueva, a un enfoque basado exclusivamente en el financiamiento de créditos individuales, a través de los cuales se prioriza el objetivo de desarrollar fondos revolventes para poder otorgar un mayor número de créditos.

Desde hace dos sexenios la política de vivienda se caracteriza por una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores. El año 1992 marca el inicio de las transformaciones en los organismos públicos de vivienda cuando se cambian las reglas de operación del Infonavit.

Los investigadores afirman que los organismos de vivienda se han visto inmersos en procesos de reestructuración orgánica y operativa, adecuaciones de su normatividad, modernización tecnológica y administrativa y modificaciones de sus esquemas crediticios, por ejemplo, el Infonavit priorizó el aspecto de la revolvencia de los fondos y la eliminación de los subsidios.

De esta manera, la tendencia actual de la política federal de vivienda apunta a que los programas destinados a la población de menores recursos tomen la forma de subsidios y que los programas crediticios sólo sean desarrollados por los organismos de carácter local. Por otra parte, las reformas mencionadas respecto a Infonavit, Fovi-SHF y Fovissste, se han visto reflejadas en el incremento del número de créditos otorgados y de la inversión ejercida, aunque no para los sectores más necesitados, mientras en Fonhapo la tendencia ha sido francamente decreciente.

Otro de los aspectos que Emilio Duhau y María Soledad Cruz desarrollan con amplitud es la cuestión del suelo para vivienda. Después de analizar su evolución y los problemas generados por la urbanización popular, los autores concluyen que el balance de la política habitacional actual parece indicar que los programas de vivienda para las mayorías de bajos ingresos no deberían priorizar la producción formal de vivienda terminada.

Por último señalan los aspectos sobre los cuales las políticas de vivienda deben enfocarse: evitar los desequilibrios regionales generados a partir de la concentración de acciones en pocas regiones, privilegiar la coordinación institucional y participación social.

El trabajo pretende abarcar el mayor número de inquietudes sobre los problemas en torno al estudio de la vivienda, sin embargo los coordinadores reconocen la existencia de tareas pendientes que se deben desarrollar como son: las acciones de los organismos de vivienda en los estados de la república, el análisis de la forma de operar de los promotores de vivienda en diferentes ciudades del país; las tendencias de los asentamientos irregulares y el análisis del papel de las organizaciones no gubernamentales en la discusión y reorientación de las políticas habitacionales y profundizar en la relación vivienda medio ambiente.

El gran aporte del trabajo es el esfuerzo por analizar todos los aspectos de la problemática de la vivienda. Sin embargo, es necesario actualizar los datos e indicadores de la investigación ya que la mayor parte de los trabajos utiliza fuentes de información del año 2000 que se pueden complementar con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2005 y con la evaluación de la política pública en materia de vivienda al cierre del sexenio 2001-2006.

Sin duda es una lectura obligada para los especialistas y personas que se estén iniciando en el estudio de la problemática asociada a la vivienda.

Transparencia y rendición de cuentas, fundamentos o limitantes de las políticas públicas

JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Ángel Trinidad Zaldívar, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y en el gobierno*, Porrúa, México, 2006, 157 pp.

Un rasgo que define el texto de Ángel Trinidad Zaldívar es la asociación de conceptos de transparencia, acceso a la información pública y los procesos de consolidación democrática de las sociedades contemporáneas, términos todos que articulan el tema central de este trabajo.

Luego de recorrer los postulados esgrimidos por estudiosos del ejercicio gubernamental y la rendición de cuentas, el autor establece que la relación que debe existir entre la administración pública y la ciudadanía tendrá que estar caracterizada por el ideario básico del sistema democrático, en donde la tarea a efectuar esté enfocada a la transparencia total de la administración pública y que la inserción activa de la sociedad debe ser el andamiaje que sostenga ese proceso.

Examinando los planteamientos teóricos de John Ackerman, Robert Dahl, Alain Touraine, David Held y John Stuart Mill, el autor conduce su argumentación para establecer que el principio de la transparencia es la vertiente objetiva del derecho al acceso a la documentación administrativa, y ese principio debe sustentar el funcionamiento de la administración pública. Las referencias teóricas señaladas por el autor permiten identificar los principios que caracterizan a la administración pública de los Estados modernos; el principio de la legalidad derivado del concepto del Estado de derecho, el principio de la eficacia

del Estado social, y el principio de transparencia del Estado democrático.

Una idea que esboza Trinidad Zaldívar desde el inicio de su análisis y que conforme se avanza en la lectura del texto va reforzándose gradualmente, está relacionada al concepto de que el reconocimiento del derecho de acceso y la introducción del principio de transparencia, constituyen una ruptura con el modelo de administración tradicional y que, por tanto, no es posible que se alcance un pleno acceso a la información pública a través de una evolución interna del sistema, como sería mediante la creación de disposiciones administrativas o por conducto de la expedición de resoluciones judiciales aisladas.

La certidumbre que pretende difundir el autor con su análisis va en el sentido de complementar los lineamientos legales sobre acceso a la información pública a fin de diseñar un mecanismo integral que conjugue la norma jurídica con otras medidas complementarias, como una auténtica voluntad política de impulsar el principio de transparencia y con una sólida y eficaz participación ciudadana. A criterio del autor, tales factores son necesarios frente a los retos que enfrenta la puesta en marcha de una política de transparencia, por lo que desde su perspectiva se hace necesario visualizar los costos económicos —estructuras administrativas, recursos humanos y materiales,

formación del personal, difusión de la información— que deben preverse y asumirse para evitar que la aplicación de la norma legal choque con una realidad no sólo inadecuada, sino aun hostil.

El trabajo de Ángel Trinidad se asocia al principio expuesto en la parte final de su apartado introductorio, referente al postulado de la transparencia total y la necesidad de diseñar un nuevo modelo de relaciones entre la administración pública y la ciudadanía. Para ello el autor desarrolla dentro del primer capítulo el marco de análisis del tema, en donde aporta los antecedentes en México y en el mundo del acceso a la información pública. En el capítulo referente al marco legal de la transparencia, señala los principios básicos y el fundamento teórico-constitucional de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, desarrollando un examen cualitativo de esa disposición normativa y pasando en el capítulo tercero a delinear el proceso de implementación de las normas y de las políticas en materia de transparencia y acceso a la información en nuestro país. El autor refiere asimismo el proceso de resistencias y las trabas burocráticas surgidas para la implementación inicial de estas políticas y esboza la situación prevalente en las entidades federativas.

En el capítulo final del texto se aborda el análisis de la evolución de la reforma administrativa derivada de la necesidad de poner en práctica las disposiciones legales de transparencia y de acceso a la información en nuestro país. Del contenido de este apartado es posible establecer que Trinidad Zaldívar además de aportar elementos que permiten identificar al acceso a la información como una potestad colectiva y un bien de interés público, brinda las bases para interpretar que el tema de la transparencia debe relacionarse con la concepción de la democracia participativa y con el respeto de los derechos que legitiman el ejercicio del poder.

En este sentido, el acceso a la información debe concebirse como una característica de los gobiernos republicanos, en donde la publicidad de los actos del Estado constituya un supuesto para ejercer el control de los mismos y a la vez sea la base de legitimación del ejercicio del poder por parte de los representantes.

Once conclusiones llevan al autor a subrayar que las prácticas relacionadas con la transparencia pueden pasar de ser meros programas de gobierno a constituirse en una política de Estado; para ello asevera que un esquema conceptual moderno sobre el vocablo *Estado*, debe incluir la redefinición del término *ciudadanos* en lo tocante a su inserción en las actividades públicas y en los actos de gobierno. El autor también reflexiona acerca de la necesidad de definir un nuevo modelo para los conceptos de *democracia* y *república*, en donde la transparencia y la rendición de cuentas tengan un papel fundamental. Por otro lado, en las conclusiones se subraya la importancia de la institucionalidad y del debate público sobre el tema, lo que ha permitido el surgimiento de una disposición normativa luego de que el principio de la rendición de cuentas estuviera largo tiempo ausente del marco legal. El autor asume que el perfeccionamiento de las disposiciones legales y administrativas sobre la transparencia y la rendición de cuentas deben implementarse con base en el esquema de ensayo-error, puesto que la aplicación de las políticas públicas al respecto son eminentemente interactivas y no obedecen a un proceso lineal o esquemático.

El autor establece que si bien es cierto la normatividad del ramo en nuestro país guarda un retraso de cerca de 200 años respecto a las naciones pioneras en la materia, también lo es que, pese a algunos avances de la misma, el marco legal mexicano tiene dos deficiencias torales: 1. La carencia de una autonomía constitucional plena para la instancia responsable de garantizar el acceso a la información gubernamental, y 2. El que la ley de la materia aborde de manera conjunta los temas de acceso a la información y de protección de datos personales. Otras conclusiones del autor versan acerca del papel de la burocracia y los obstáculos administrativos y legales que deben sortearse para una cabal implementación de una política integral de rendición de cuentas, del estado que guarda en materia de transparencia, el escenario legislativo en los estados de la república y las realidades y retos que a nivel local tiene el tema.

Dos aportaciones finales concluyen el texto de Ángel Trinidad, una referente a la necesidad

de implementar en los diferentes niveles del poder una reforma administrativa enfocada a garantizar el pleno ejercicio del principio de transparencia, y otra relativa a la pertinencia de generar una cultura de rendición de cuentas y de vincular las actividades de la sociedad organizada con la administración pública.

En síntesis, puede mencionarse que la naturaleza del trabajo de Ángel Trinidad Zaldívar per-

mite contribuir al examen de un tema central en la vida de las sociedades actuales, ya que la transparencia y el acceso a la información pública posibilita a las personas formarse una opinión fundada sobre el funcionamiento del Estado, dar seguimiento al desempeño público de los mandatarios y participar en los asuntos políticos, todo ello garantía esencial de los sistemas democráticos en la actualidad.

Competencia y competitividad: la nueva geografía electoral en México

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ

Irma Méndez de Hoyos, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Fontamara-Flacso, México, 2006, 311 pp.

Durante los últimos 25 años, el tema de los procesos electorales en México ha ocupado a la investigación académica. Por un lado, existe una perspectiva histórica que combina el estudio de las condiciones políticas en las que se desarrollan los comicios con el análisis de la situación y cambios jurídicos e institucionales en el país. Hay también una amplia serie de trabajos sobre las elecciones en las entidades federativas, así como de los cambios en la geografía electoral en el territorio nacional.¹ Además, en particular desde inicios de la década de 1990, se han sumado algunos trabajos que ofrecen herramientas metodológicas y analíticas diseñadas para enten-

der las transformaciones y continuidades de la realidad electoral.²

Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales no sólo enriquece, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, el acervo de información sobre los comicios locales y la geografía electoral en nuestro país, también aporta una metodología de análisis para el estudio futuro de éstos. Se trata de un libro que desarrolla un índice sobre la competitividad que, a decir de la propia autora, representa una contribución en la materia.

Irma Méndez inicia su libro discutiendo dos de las ideas más extendidas sobre las causas de la transición electoral en México: que ésta se debe a la deslegitimación del monopolio de un partido y que las reformas electorales, en particular desde 1990, generaron las condiciones de competitividad de partidos y comicios. En realidad, sostiene, la transición tiene que ver con el paso de un sistema de partido hegemónico al pluralismo, por un lado, y con la aparición de competencia y competitividad partidistas, por el otro. En este proceso, las reformas electorales federal y estatales contribuyeron a la competitividad en el país, pero no en todos los casos forjaron una competencia libre y justa.

¹ Entre muchos otros: Luis Aguilar *et al.*, *México: el voto por la democracia*, Porrúa, México, 1994; Arturo Alvarado Mendoza (coord.), *Electoral patterns and perspectives in Mexico*, Universidad de California, San Diego, 1987; José Antonio Crespo, *Votar en los estados: análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, CIDE-Porrúa, México, 1996; Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, México, 1997; Pablo González Casanova, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1985; Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *La república mexicana: modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, UNAM, México, 1994; Gustavo Emmerich, *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México*, UAEM, Toluca, 1993; Octavio Rodríguez Araujo, "Partidos políticos y elecciones en México, 1964 a 1985", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 47, enero-marzo de 1985, pp. 41-104; Leonardo Valdés, *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*, UAM, México, 1994.

² Véase, por ejemplo, Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.

Para Méndez, la noción de *competencia* involucra dos elementos: las reglas electorales –normas, instituciones y prácticas–, que definen la estructura del proceso y garantizan la realización de elecciones libres y justas, y la celebración de comicios donde dos o más partidos compiten por los cargos en disputa, descartando el monopolio de una sola fuerza política. En tanto, la autora utiliza el concepto de competitividad para referirse a qué tan reñidos son los procesos electorales, incluyendo la distribución del voto y el número de asientos obtenidos por cada fuerza política.

El libro se divide en cuatro capítulos. El primero hace una revisión de la historia electoral en México, el papel de los comicios en el sistema político y el proceso de reformas a la legislación en la materia entre 1977 y 1986 a partir de dos mecanismos de control: el registro de partidos políticos y la administración electoral. Además, analiza los resultados de las elecciones federales de 1988, así como sus efectos en la negociación de nuevas reglas para la competencia partidista.

En este apartado, Méndez suscribe una serie de hallazgos de estudios anteriores, entre ellos que los comicios eran “un medio privilegiado para garantizar el control del gobierno sobre las elecciones, tratando de mantener el sistema de poder hegemónico dentro de una arena política legitimada”. En ese sentido, y al explicar las causas que llevaron al Estado mexicano a emprender reformas electorales sexenales, coincide con los dos enfoques analíticos más extendidos. El primero, representado por Molinar Horcasitas y Leonardo Valdés, sostiene que los cambios a la legislación se debieron a la necesidad de restaurar la legitimidad del sistema político y la contribución de las elecciones en la reproducción de ésta.³ El segundo, simbolizado por Wayne Cornelius y Roderic Ai Camp, señala que el sistema político inició un proceso de liberalización gradual, controlado por

³ Juan Molinar Horcasitas, “The Mexican Electoral System: continuity by change”, en Paul W. Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and democratization in Latin America, 1980-1985*, Universidad de California, EU, 1988, pp. 105-114; Leonardo Valdés, “El lugar de las elecciones en el régimen político mexicano: a manera de ubicación”, *Elecciones y partidos políticos en México*, UAM Iztapalapa, México, 1994, pp. 19-26.

el gobierno a través de reformas electorales, mismas que respondieron a la división de las élites gobernantes y a las condiciones de cambio social y económico en el país.⁴

Al estudiar el proceso electoral de 1988, Méndez afirma que, como resultado de las elecciones, se presentó el deterioro de prácticas políticas tradicionales, la aceleración de tendencias electorales anteriores, la aparición de nuevas fuerzas políticas y la realineación del sistema de partidos. Pero, en su opinión, el efecto más importante fue el aumento en la intensidad de la competencia:

La maquinaria electoral fue incapaz de canalizar y procesar los altos niveles de competitividad... En este sentido, el marco jurídico institucional de la arena político-electoral se vio rebasado por la competitividad, que pareció desafiar el control de la maquinaria electoral dominada por el gobierno en turno.⁵

El resultado, en suma, fue un nuevo equilibrio de fuerzas tanto en el sistema político como en el de partidos, que impulsó nuevos arreglos institucionales.

El segundo capítulo del libro se dedica a las reformas electorales federales y estatales aprobadas entre 1990 y 2003. Asimismo, evalúa el impacto de los cambios en el grado de justicia y libertad de los comicios.

La evaluación de las reformas se basa en un indicador que incorpora, con algunas modificaciones, los Criterios de Elecciones Libres y Justas de la Unión Interparlamentaria. Se compone de 19 variables, de las que se deriva un resultado total.⁶

⁴ Wayne Cornelius *et al.*, *Mexico's Alternative Political Futures*, Universidad de California, 1989; Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Oxford University Press, Nueva York, 1993.

⁵ *Ibid.*, p. 49.

⁶ Los 19 criterios son: 1. Criterios comprobables para registrarse como votante; 2. Derecho a formar un partido; 3. Derecho a una campaña equitativa; 4. Igualdad de oportunidades de acceso a los medios; 5. Restricciones a las candidaturas, actividades de los partidos y derechos de campaña; 6. Registro imparcial y efectivo, no discriminatorio de votantes; 7. Financiamiento de partidos políticos; 8. Educación cívica; 9. Personal imparcial; 10. Actualización y auditoría del padrón electoral; 11. Código de conducta; 12. Medidas para evitar el voto múltiple; 13. Integridad en el conteo de votos, 14. Cali-

Con base en este indicador, Méndez llega a la conclusión de que entre 1977 y 1996 las reformas federales presentaron un grado creciente de libertad y justicia, con la única excepción de la emprendida en 1986, que significó un retroceso. Las de 1994 y 1996 alcanzaron un índice elevado de justicia y libertad: 15 y 18 puntos, respectivamente, donde el máximo es de 19.

Las reformas electorales en los estados, a pesar de seguir el sentido de la normatividad federal, mostraron ritmos variables y diferenciados. Entre 1979 y 1987, ninguna de ellas alcanzó más de 2 puntos en el índice de elecciones libres y justas, y entre 1988 y 1993 sólo 14 estados obtuvieron más de 5 puntos.⁷ Finalmente, entre 1994 y 2003, todas las entidades superaron y se mantuvieron por arriba de los 10 puntos, aunque en algunos de ellas hubo retrocesos.⁸

El tercer capítulo del libro discute el significado de competitividad. De este modo, Méndez deriva un índice que denomina Indicador Compuesto de Competitividad (icc). Éste se construye a partir de la combinación de tres dimensiones: primero, la distancia entre los dos partidos con mayor número de votos (margen de victoria); segundo, la existencia de un partido hegemónico que se convierte en dominante en un periodo de dos décadas (fuerza de la oposición); tercero, la distribución real de las victorias entre los partidos (desigualdad en las victorias por partido). De esta forma, afirma la autora, el icc muestra la fortaleza de los partidos, en los niveles federal, estatal y municipal, a lo largo de más de dos décadas.

Luego de exponer la fórmula para calcular dicho índice, la parte sustantiva del capítulo 3 presenta las estimaciones del icc para el periodo 1979-2003. Méndez encuentra que en el nivel

nacional la competitividad creció de manera marginal entre 1979 y 1985, y que las elecciones de 1988 inauguraron una tendencia creciente de competitividad que, si bien se vio interrumpida en el proceso de 1991, se consolidó en 1994 y 2000. En las elecciones de 2003, el icc mostró un nuevo descenso.

En el nivel estatal la competitividad inició más tempranamente, aunque tomó dos décadas para su consolidación. De acuerdo con los cálculos de Méndez, entre 1979 y 1982 nueve estados exhibieron un nivel bajo o medio de competitividad, pero para 1985 la mitad de las entidades federativas experimentó un aumento en los niveles de ésta. En 1988 sólo tres estados mantenían niveles no competitivos y 12 alcanzaron un nivel medio o alto. En 1994, todas las entidades cruzaron el umbral de la competitividad. Al igual que el nivel federal, en 2003 la competitividad en los estados atravesó por un periodo de retroceso.

La opinión dominante es que la competitividad electoral se asocia con bajos niveles de marginación social, analfabetismo y pobreza. Sin embargo, de acuerdo con la autora, la evidencia empírica en las regiones norte, centro y sur del país pone en duda la veracidad de este argumento. En realidad, si bien la zona norte inició en los años setenta —antes que en el resto del país—, para 1988 perdió el liderazgo frente al centro. Esta última zona —el centro— mantuvo el liderazgo durante el periodo analizado. Cabe señalar, no obstante, que el cambio más drástico se presentó en el sur, a pesar de que fue hasta 1997 cuando la mayoría de sus elecciones obtuvieron el nivel de competitividad —medio o alto.

El análisis distrital permite obtener una visión más detallada sobre los cambios en la competitividad electoral en el país. El cálculo de Méndez es que el número de distritos competitivos pasó de 10 en 1979 a 104 en 1997, y que el salto más dramático ocurrió en 1988, cuando se elevaron de 17 a 83.

A nivel distrital, la zona centro del país ha sido la de mayor grado de competencia, aunque el proceso inició en el norte. En tanto, los distritos sureños comenzaron su tránsito hacia la competitividad una década después y, aunque no han

dad de acceso a medios gubernamentales; 15. Cobertura imparcial en medios del Estado; 16. Garantía del voto secreto; 17. Integridad en el proceso de conteo de votos; 18. Observadores electorales, y 19. Autoridad judicial independiente para resolución de disputas.

⁷ Campeche, Durango, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán.

⁸ Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

alcanzado el nivel del centro o del norte, son los que han experimentado cambios más drásticos.

La conclusión del capítulo tres se condensa en dos aspectos: la marcha simultánea de las elecciones federales y municipales –que contradice la idea de municipios inamovibles– y la imagen de heterogeneidad estatal y municipal:

En conjunto, la perspectiva nacional de la competitividad en elecciones municipales del período 1982-2003 revela un aumento constante de la misma. En algunos períodos éste ha sido gradual y en otros acelerado, como en los trienios de 1988-1990, 1994-1996 y 2000-2002. Este panorama general, bastante alentador, se va enriqueciendo con las perspectivas estatal y municipal... la transición tomó casi dos décadas, mientras que la consolidación de las elecciones municipales competitivas está aún en marcha.⁹

En el último capítulo de su libro, Méndez reflexiona sobre los efectos de los aspectos institucionales y socioeconómicos –reformas electorales, nivel de urbanización, ingreso y educación– para explicar el creciente grado de competitividad electoral en el país. La hipótesis es que la competitividad se relaciona, en primer lugar, con el grado de justicia de las reglas electorales, con el efecto acumulado de la competitividad pasada, en segundo, y con factores socioeconómicos “asociados a la modernidad” –educación, urbanización e índice de marginación social–, en tercero.

Por medio de un modelo de regresión estadística, la autora encuentra que tanto en el nivel federal como en el estatal y municipal todas las variables estudiadas influyeron en el impulso a la competitividad, pero que el impacto de cada una de ellas fue heterogéneo en distintos periodos. Por ejemplo, a nivel nacional los aspectos relaciona-

dos con la modernización desempeñaron un papel relevante entre 1979 y 1994, luego empezaron a diluirse sus efectos. Las reformas electorales ejercieron una influencia positiva en la competitividad electoral entre 1979 y 1991, pero a partir de este último año, en el que se situó su cenit, perdieron valor explicativo. Por último, el efecto acumulado de la competitividad resultó positivo y extendido a lo largo del periodo analizado.

Las conclusiones del capítulo pueden sintetizarse en los siguientes puntos: la aprobación de reformas electorales, por sí mismas, no explican el incremento en los niveles de competitividad, sino que se requiere que sean justas y libres y que los comicios ofrezcan opciones a los votantes; hasta 1990, las variables socioeconómicas contribuyeron a elevar la competitividad de las elecciones, mas su relevancia ha disminuido desde entonces; y la competitividad acumulada en un periodo determinado es un factor crucial para explicar elecciones competitivas.

Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales satisface la tarea que se propone: examinar en qué medida los cambios en la legislación, tanto en el nivel federal como en el de los estados, incluyeron providencias para garantizar comicios libres y justos. Se trata de un análisis preciso sobre la geografía electoral en México, que ofrece una mirada tridimensional pocas veces abordada de manera simultánea: la competitividad electoral en los niveles federal, estatal y municipal.

Sin duda, este libro es de interés para los investigadores, académicos y periodistas interesados en la historia y presente electoral mexicanos, pero también para los miembros de partidos políticos que necesitan contar con un panorama detallado sobre el tema.

⁹ Irma Méndez de Hoyos, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, Fontamara-Flasco, México, 2006, pp. 147-148.

La contribución económica de las industrias culturales en México

CLAUDIA ICELA MARTÍNEZ GARCÍA

Ernesto Piedras Feria, *¿Cuánto vale la cultura?: contribución económica de las industrias protegidas por los derechos de autor en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Sociedad de Autores y Compositores de Música, Sociedad General de Escritores de México y La Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, México, 2004, 232 pp.

En la última década, el modelo económico impulsado en la mayoría de las regiones, ha limitado la participación del Estado en el impulso de las industrias culturales. En México la globalización se ha manifestado en un sinnúmero de acuerdos comerciales que no han considerado a la cultura como elemento prioritario, por lo que la mayor parte de éstos han tenido un efecto negativo en algunas áreas culturales que son de importante repercusión en el sector económico.

El libro *¿Cuánto vale la cultura?: contribución económica de las industrias protegidas por los derechos de autor en México*, surgió de un proyecto conjunto entre el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Sociedad de Autores y Compositores de Música, la Sociedad General de Escritores de México y la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, los cuales representan algunos de los principales sectores afectados por esta situación.

Así, preocupados respecto a las fuertes dificultades por las que atraviesa este sector cultural, se dieron a la tarea de encargar un estudio económico que permitiera destacar la amplia participación de las industrias culturales en el producto interno bruto (PIB) de México con la finalidad de demostrar la importancia de establecer políticas públicas que fomenten dichas industrias.

Ernesto Piedras Feria, candidato al doctorado en economía por The London School of Economic

and Political Science, fue el encargado de llevar a cabo esta investigación, la cual, de acuerdo con Piedras, tiene como principal objetivo evaluar la contribución económica de los diferentes sectores que integran las industrias culturales protegidas por los derechos de autor en México.

Este trabajo se divide en ocho capítulos que sin duda van poco a poco revelando ante el lector una cara poco conocida de la cultura en México y que sin duda justifica ampliamente la necesidad de que el Estado aplique una serie de medidas que aseguren el buen desempeño de estas industrias.

En el primer capítulo se hace una clara introducción respecto a los objetivos y alcances que pretende abordar la investigación, al mismo tiempo que se establece el marco conceptual del que se partirá. Asimismo, se define a las industrias culturales como aquellas que combinan creación, producción y comercialización de contenidos que son intangibles y culturales por su naturaleza.¹

Dentro de éstas se encuentran los trabajos literarios, las obras musicales, los trabajos artísticos y fotográficos, la televisión y cinematografía y los dibujos técnicos y se conocen también como las Industrias Protegidas por los Derechos de Autor (IPDA).

¹ Esta definición es la establecida por la UNESCO y en ella se basa el autor.

Así, una vez identificadas las industrias culturales, el segundo capítulo se centra en la revisión de las diversas metodologías empleadas en algunos países sobre la contribución económica de estas industrias. Las experiencias al respecto de otros países que se incluyen en este apartado son la de Estados Unidos, el Reino Unido, el Mercosur y Chile, Colombia y Australia.

Es importante mencionar que este es el primer estudio en México que intenta evaluar la contribución económica de los diferentes sectores que integran las IPDA, por lo que el análisis realizado respecto a la experiencia internacional resulta obligado.

Además, se establece la metodología aplicada en el caso mexicano, la cual se llevó a cabo con base en las mejores prácticas metodológicas internacionales y siguiendo los lineamientos de la guía para la medición de las IPDA realizada por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Finalmente se mencionan las fuentes de información estadística que se emplearon, las cuales fueron la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP) y el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).

En el tercer apartado se estima la participación de las IPDA en el producto interno bruto (PIB), así como su contribución directa e indirecta, lo que incluye aquellas industrias que no se encuentran directamente relacionadas con el sector cultural y que debido a la derrama provocada por las IPDA se ven favorecidas económicamente.

Como resultado de este ejercicio, se concluye que las IPDA generan en total 6.7% del PIB. De esta proporción la música contribuye con 2.6%, el cine con 1.4%, la industria editorial con 1.3%, otras industrias audiovisuales con 0.8%, las artes plásticas con 0.6% y otras de las IPDA con 1.05 por ciento.²

En el capítulo cuatro se analiza la contribución de cada una de las industrias que conforman las IPDA. Se consideran la cadena de valor y las contribuciones específicas de la música, el cine,

² Es importante mencionar que las cifras analizadas corresponden al año de 1998, de acuerdo con el autor esto se debe a la dificultad para encontrar datos estadísticos más actualizados.

la industria editorial y las artes plásticas al PIB. Esta sección permite concluir que la industria de la música tiene mayor impacto económico, debido a su presencia en todas las demás industrias, pues es un medio necesario para el desarrollo de éstas.

Aunado a esto, en este apartado también se revelan cifras alarmantes respecto a la situación que atraviesan los creadores culturales de los diferentes sectores, ya que debido a la reproducción y distribución ilegal de material protegido por los derechos de autor, se observa que anualmente hay una pérdida de 1 506.3 millones de dólares para los principales sectores protegidos.

En el siguiente capítulo se realizó un análisis del empleo generado por las IPDA; este indicador se utiliza de manera generalizada para el cálculo de la contribución económica que hacen determinadas industrias a la economía global. En el caso de las IPDA, se observó que durante 1998 éstas contribuyeron con 3.6% de la población económicamente activa (PEA).

Finalmente, en el sexto y séptimo apartados, se lleva a cabo la última parte de valoración económica del impacto de las industrias culturales en México, la cual consistió en cuantificar la situación de las IPDA respecto al sector externo y la posición que guardan en los diferentes tratados comerciales con otros países, mientras que en la séptima sección se realizó el cálculo de las pérdidas económicas que se generan debido a la violación de los derechos de autor en las industrias más representativas de las IPDA.

Del análisis realizado se encontró que las IPDA tienen un sector externo superavitario, en contraste con el déficit que presenta la balanza comercial en México; sin embargo, las pérdidas económicas en el sector de la industria audiovisual en el 2002 ascendieron a 2 800 millones de pesos, en la industria musical a 4 347 y en la editorial a 3 265.

Para finalizar esta investigación, el último apartado del libro recoge las conclusiones a las que Piedras llegó tras el análisis realizado y enumera una serie de recomendaciones de política sectorial para fomentar las industrias culturales.

Como se puede observar, el trabajo realizado para la concreción de este libro representó un importante reto para los encargados del mismo,

ya que la falta de información y la inexistencia de estudios similares en México lo hacen un trabajo pionero en su género en nuestro país.

De igual manera, la recopilación de información estadística, lograda en el trabajo y presentada en los anexos de la obra, resulta por demás de suma utilidad, tanto para quien se dedica al estudio económico de estos sectores como para los involucrados en ellos.

Es por esto que el libro resulta una lectura obligada para todo aquel que se encuentra involucrado en estos sectores e incluso para los consumidores de las industrias culturales, pues es necesario que se asuma y fomente una cultura de respeto a los derechos de autor.

