



COFACTOR

## Focalización, crecimiento pro pobre y federalismo fiscal



**Adán Barreto Villanueva**  
**Director**

**Comité Editorial**

Eduardo Rodríguez-Oreggia  
y Román  
*Instituto Tecnológico y de Estudios  
Superiores de Monterrey  
Campus Estado de México*

Genaro Aguilar Gutiérrez  
*Instituto Politécnico Nacional*

Gabriela Pérez Yarahuán  
*Universidad Iberoamericana*

Edgar Alfonso Hernández Muñoz  
*El Colegio Mexiquense, A. C.*

Nelson Arteaga Botello  
*Universidad Autónoma del  
Estado de México*

**Editor técnico**

Ángel Mauricio Reyes Terrón

**Asistente editorial técnico**

Moisés Elizarrarás Hernández

**Coordinador editorial**

Guillermo Bermúdez Garza Ramos

**Corrección de estilo**

Blanca Leonor Ocampo Bobadilla

**Cuidado editorial**

Patricia Carmen Muciño Vega

**Diseño editorial**

Nuria Paloma Camargo Serna

**Distribución, suscripciones e intercambio**  
Viviana Franco Gutiérrez

**Consejo Editorial**

**Iberoamérica**

Eduardo Aldunate Riedemann  
*Instituto Latinoamericano y del  
Caribe de Planificación Económica y  
Social, Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe, Chile*

**Walter Belik**

*Universidad de Campinas, Sao  
Paulo, Brasil*

Antonio Aznar Grasa  
Francisco Javier Trivez Bielsa  
Jesús Mur Lacambra  
*Universidad de Zaragoza,  
Aragón, España*

Francisco Javier Aliaga Lordeman  
*Universidad Católica de Bolivia*

**México**

Gonzalo Hernández Licona  
*Consejo Nacional de Evaluación de  
la Política de Desarrollo Social*

Carlos Bazdresch Parada  
Kurt Unger Rubin  
*Centro de Investigación y  
Docencia Económicas, A. C.*

Manuel Ordorica Mellado  
*El Colegio de México, A. C.*

Rolando Cordera Campos  
Clemente Ruíz Durán  
Ignacio Perrotini Hernández  
*Universidad Nacional  
Autónoma de México*

Mauricio de María y Campos  
*Universidad Iberoamericana*

Jaciel Montoya Arce  
Jesús Salgado Vega  
*Universidad Autónoma  
del Estado de México*

Zeus Salvador  
Hernández Veleros  
*Universidad Autónoma del  
Estado de Hidalgo*

La revista *Cofactor*, publicación semestral editada y distribuida por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, es un espacio abierto a la reflexión y al debate de temas y estudios aplicados provenientes de diferentes ciencias sociales en materias como pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar, entre otros. Está dirigida a especialistas en el área del desarrollo social y las políticas públicas. Los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución.

*Cofactor* aparece en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex) y en el Directory of Open Access Journals (DOAJ).



COFACTOR

## Focalización, crecimiento pro pobre y federalismo fiscal



D.R.© Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, 2011  
Av. José María Morelos N° 1222  
Col. San Bernardino  
C.P. 50080, Toluca, Estado de México  
Tel. (01 722) 2 14 25 82 y 2 14 25 93  
Correo electrónico: [cieps@edomex.gob.mx](mailto:cieps@edomex.gob.mx)  
Página en internet: [www.edomex.gob.mx/cieps](http://www.edomex.gob.mx/cieps)

Editor responsable: Adán Barreto Villanueva  
Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título, expedida por el Instituto Nacional del Derecho de Autor:  
No. 04-2009-102112344500-102.

ISSN: 2007-1086.

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal N° CE: 215/05/01/12-01

Se prohíbe la reproducción parcial o total, por cualquier medio mecánico o digital, sin la previa autorización expresa del CIEPS.

La revista *Cofactor*, vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2011, se terminó de imprimir el mes de diciembre de 2011, con un tiraje de 600 ejemplares, en los talleres de Grupo de Impresores, calle Constituyentes Poniente N° 1316, Col. San Bernardino, C.P. 50080, Toluca, Estado de México.

# PRESENTACIÓN

**S**in duda, la mirada que aporta la investigación sobre la problemática social y económica a escala nacional e internacional, así como el análisis y el debate que de ella se derivan, posibilita lograr un acercamiento más preciso a nuestra realidad, tanto para realizar diagnósticos puntuales como para visualizar probables escenarios futuros; pero aún más importante resulta que el conocimiento de vanguardia, aportado por esta mirada escrutadora y visionaria, fortalece y da solidez a la toma de decisiones para la formulación de políticas públicas socialmente convenientes.

A partir de este número, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS) abre una nueva página en la trayectoria de la revista *Cofactor*. De esta forma, a través de un diseño editorial renovado, sencillo y dinámico, prosigue su tarea de difundir trabajos de investigación especializada sobre la realidad socioeconómica de nuestro país y de nuestra entidad, en particular, a fin de alcanzar un conocimiento más profundo y certero de nuestros problemas y desafíos, contribuyendo así a fundamentar mejores opciones de superación y desarrollo.

*Cofactor* inicia esta nueva fase con la presentación de cinco ensayos, cuyos temas abarcan la evaluación del procedimiento para identificar a los beneficiarios de un programa gubernamental, la comparación de los efectos del crecimiento económico en favor de los pobres entre México y España, el análisis del desequilibrio tributario entre los distintos niveles de gobierno en nuestro país, el diagnóstico de la realidad demográfica del Estado de México a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y el estudio sobre las contribuciones tanto económicas como ideológicas, con frecuencia poco valoradas, que realizan los migrantes mexicanos cuando regresan a su lugar de origen.

En el ensayo colectivo “Focalización en programas gubernamentales: una evaluación de la armonización de criterios normativos por análisis de componentes principales”, Sergio Cárdenas Denham, Ignacio Lozano Moheno, José Miguel Torres González y Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes investigan el proceso de identificación de la población objetivo del programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios –administrado por la Secretaría de la Reforma Agraria–, a fin de evaluar el grado de armonía existente entre los

criterios normativos seleccionados y la definición de los beneficiarios; el objetivo principal es de identificar las asignaciones que puedan resultar ineficientes y regresivas de los recursos públicos.

Luis Huesca Reynoso y Martha Beatriz Padilla Arreola explican, en el artículo “Una comparación de los efectos del crecimiento *pro-poor* para México y España entre 1984 y 2008”, los fundamentos de las políticas *pro-poor* en el contexto de la medición del crecimiento económico y su impacto en el bienestar. La evaluación comparativa entre estos dos países arroja una luz esclarecedora sobre los efectos del crecimiento a largo plazo en la pobreza, ya que sus resultados pueden ser nulificados, incluso con un crecimiento sostenido, si está inmerso en un entorno de desigualdad.

El tercer ensayo, “Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa”, a cargo de Clemente Ávila Parra y Raúl Hinojosa Ojeda, expone la ineficiencia actual del gasto público, la cual se deriva, parcialmente, de la distribución inadecuada de las fuentes de tributación entre los distintos niveles de gobierno. Plantea, además, posibles alternativas para reparar, mediante una reforma hacendaria integral, los desequilibrios de nuestro sistema fiscal.

“La realidad demográfica mexicana a través de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010”, título del trabajo de Juan Gabino González Becerril y Patricia Román Reyes, revisa algunas de las dimensiones más importantes de la realidad sociodemográfica de la población en el Estado de México, que revelan su gran complejidad. De igual forma, enfatizan que los estudios demográficos son una pieza angular para identificar prioridades, diseñar y planear programas orientados a atenderlas. Asimismo, reseñan los debates acerca de las limitaciones informativas de los Censos de Población y Vivienda de los años 2000 y 2010, destacando que este último tiene menos información disponible para la planeación, focalización y evaluación de los distintos ámbitos de la política pública.

Por último, presentamos “Las aportaciones técnicas y humanas que realizan los migrantes internacionales de retorno en el Estado de México”, ensayo en el que Renato Salas Alfaro describe el cúmulo de experiencias técnicas y personales que adquieren los migrantes mexicanos durante su estancia en el extranjero: realizan más tareas y las ejecutan de mejor forma; poseen una percepción más aguda sobre sus



necesidades para construir mejores modos de vida; impulsan la educación de sus hijos; invierten en la salud familiar; capitalizan sus pequeños negocios e incluso algunos de ellos prefieren dejar el trabajo de campo y dedicarse a los servicios. Potenciar estas habilidades y experiencias requiere de programas públicos adecuados a sus necesidades técnicas y financieras.

Fiel reflejo de la vocación multidisciplinaria e integradora de *Cofactor*, los trabajos de investigación presentados en este número permiten examinar el acontecer nacional y estatal desde perspectivas y enfoques diversos. Gracias a la labor de investigadores como ellos, las ciencias sociales en conjunto nos ofrecen no sólo la posibilidad de conocer mejor y más a fondo nuestra realidad, contribuyendo al diagnóstico de la misma, sino que los resultados de su trabajo se traducen, también, en insumos para la reflexión crítica e inclusive para la elaboración de políticas públicas más eficaces, viables y con mayor certidumbre.

Adán Barreto Villanueva  
Director



# ÍNDICE

---

Presentación	1
Focalización en programas gubernamentales: una evaluación de la armonización de criterios normativos por Análisis de Componentes Principales Sergio Cárdenas Denham, Ignacio Lozano Moheno, José Miguel Torres González y Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes	7
Una comparación de los efectos del crecimiento <i>pro-poor</i> para México y España entre 1984 y 2008 Luis Huesca Reynoso y Martha Beatriz Padilla Arreola	49
La realidad demográfica mexiquense a través de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010 Juan Gabino González Becerril y Patricia Román Reyes	75
Las aportaciones técnicas y humanas que realizan los migrantes internacionales de retorno en el Estado de México Renato Salas Alfaro	103
Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa Clemente Ávila Parra y Raúl Hinojosa Ojeda	135
Autores	189
Lineamientos editoriales para colaboradores	195



# Focalización en programas gubernamentales: una evaluación de la armonización de criterios normativos por Análisis de Componentes Principales

Sergio Cárdenas Denham  
Ignacio Lozano Moheno  
José Miguel Torres González y  
Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes

## Resumen

---

El presente documento analiza el procedimiento de identificación de beneficiarios de un programa gubernamental, el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, administrado por la Secretaría de la Reforma Agraria, utilizando la técnica de Análisis de Componentes Principales con el fin de evaluar el grado de armonización de los criterios normativos seleccionados en la definición de la población objetivo. A partir de ello, se observa serias restricciones para cumplir lo señalado en las Reglas de Operación del programa, lo cual puede resultar en una asignación ineficiente y regresiva de recursos públicos.

### Palabras clave

Desigualdad, focalización, políticas públicas y desarrollo social.

*Clasificación JEL:* H20, H59.

## Abstract

---

This article presents the analysis of the targeting process conducted for the government program Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, administered by the Department of Agrarian Reform. In this study, we analyze the outcomes of the targeting process using Principal Component Analysis, to assess the degree of harmonization of several regulatory criteria used in the selection of beneficiaries. Our study shows serious restrictions regarding the use of the criteria outlined in the applicable regulation for this program, a condition that may result in an inefficient allocation of public resources and a regressive investment.

### Keywords

Inequality, focus, public policy and social development.

Recibido: 8 de agosto de 2011.

Aceptado: 22 de noviembre de 2011.

# Focalización en programas gubernamentales: una evaluación de la armonización de criterios normativos por Análisis de Componentes Principales

Sergio Cárdenas Denham  
Ignacio Lozano Moheno  
José Miguel Torres González y  
Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes

## Introducción

Con el fin de alcanzar una mayor efectividad de las intervenciones gubernamentales basadas en la entrega de subsidios o apoyos, se requiere que los beneficiarios sean seleccionados conforme a criterios que reflejen la teoría de acción que sustenta dichas intervenciones. Éste es un análisis sobre el proceso de armonización de criterios normativos establecidos para identificar a los beneficiarios del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), programa administrado por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y seleccionado como caso de estudio por ser un ejemplo de la complejidad generada al considerar múltiples objetivos y criterios en la asignación de beneficios. Ante la escasez de recursos públicos, la opción de una intervención universalista no es viable, pese a que reduce costos de implementación y evita el diseño de métodos complejos de selección de beneficiarios; por ello, evaluar procesos de focalización adquiere mayor relevancia, dada la necesidad de conocer los efectos asociados con la falta de alineación de distintos criterios.

El diseño y la implementación del FAPPA se propuso responder a una lógica que considera imposible resolver problemas en zonas rurales con programas independientes y sin mayor conexión entre sí –pues el efecto neto sobre el individuo podría ser mínimo o nulo (Trejo, 1993)–, con una multidimensionalidad que refleja la definición de los problemas públicos identificados.

A este respecto, Coombs (1980, en Escobal, 2000) ha observado que la mayoría de los programas de desarrollo rural tienen tres orientaciones principales, cada una de las cuales se caracteriza por buscar:

- a. Satisfacer las necesidades básicas de los pobres rurales, prestando especial atención a las mujeres, los niños y las minorías en desventaja;

- b. Incrementar el empleo rural y la productividad de los pequeños productores y otros trabajadores rurales; o bien,
- c. Lograr la participación plena de todos los pobres rurales en el proceso de desarrollo y la distribución equitativa de todos sus beneficios.

Para lograr diversos fines de política, estas orientaciones determinan el uso de distintas intervenciones, entre las que destacan: las transferencias en dinero, los subsidios, la provisión de empleo temporal, la inversión focalizada en infraestructura pública y el otorgamiento de crédito y asistencia técnica para ciertos sectores de la población.

Las transferencias en dinero y los subsidios buscan el alivio inmediato de las consecuencias de la pobreza, es decir, los diseñadores del programa pretenden alcanzar una mayor equidad generando diferencias justas a través de la entrega de recursos. Las intervenciones basadas en inversión en infraestructura pública y el otorgamiento de crédito y asistencia técnica intentan mejorar la capacidad de generación de ingresos de ciertos sectores poblacionales (idealmente los de menores recursos) o, en otras palabras, corregir ciertas fallas de mercado. Finalmente, la provisión de empleo temporal se ubica entre ambas líneas.

El diseño del FAPPA se propuso considerar intervenciones ligadas a los tres tipos de orientaciones ya señalados, con lo que complejiza aún más el proceso de identificación de sus beneficiarios. De hecho, las características del programa imponen restricciones adicionales con respecto al perfil de la población beneficiaria, ya que se demanda capacidades de organización y de administración, con el objeto de asegurar la viabilidad económica de los proyectos financiados.

La opción por las políticas focalizadas tomó fuerza debido a que su implementación se sustenta idealmente en criterios de eficiencia y equidad, para contrarrestar algunos de los efectos inequitativos que provocan en la práctica las medidas de corte universal. Una de las bondades de las políticas focalizadas consiste, por lo tanto, en alcanzar mayores efectos redistributivos del gasto público, e incluso en concitar la participación de los beneficiarios en el funcionamiento de los programas sociales (Brodersohn, s.f.), al permitir la exigencia de compromisos básicos (*v. gr. Dee, 2009*).

Desde luego se pueden identificar diversas ventajas de las acciones focalizadas respecto de las universales; pero, en buena medida,

el balance está condicionado por las circunstancias en que se han aplicado hasta ahora. Algunas acciones públicas focalizadas dan cuenta de resultados mixtos y de consecuencias éticas y políticas que elevan los costos de la implementación.<sup>1</sup>

De ahí que cualquier política exija un paso preliminar, previo a elegir un método para seleccionar beneficiarios: se trata de definir correctamente el problema que la política pretende resolver, aspecto que, pese a su aparente relevancia y obviedad, no es siempre resuelto antes de diseñar e implementar una política.

Para ilustrar esto de una manera sencilla habría que preguntarse, por ejemplo en el caso del FAPPA, qué se ha entendido por pobreza, dónde empieza y dónde termina, cuáles son sus gradaciones; todo ello contextualizado en el ámbito de acción de cualquier agencia gubernamental encargada de resolver un problema público.

Tras fijar los límites del problema, es posible acordar entonces el método de aproximación, sea por focalización o bien por vías universales, para finalmente considerar los costos que implica optar por una u otra vía.

Al tomar en cuenta lo anterior, se derivan algunos de los principales retos asocia-

dos a la implementación focalizada de políticas asistenciales: a) establecer criterios de focalización apropiados, claros y funcionales; b) diseñar incentivos correctos para la adecuada operación del programa, y c) garantizar el acceso a información precisa y confiable sin incrementar los costos operativos.

Esto sugiere que debe resolverse el problema de la identificación clara de beneficiarios, además de promoverse un comportamiento consistente que permita alcanzar los objetivos de la política.

En lo particular, el ejercicio para establecer los criterios de selección depende de la determinación de los objetivos que los diseñadores e implementadores eligen como prioritarios, tomando en cuenta para ello la discusión inicial sobre las dimensiones de equidad y eficiencia, los fines formales de las agencias a las que pertenecen, las dimensiones

Para mayor efectividad de las intervenciones gubernamentales se requiere seleccionar los beneficiarios con criterios que reflejen la teoría de acción que sustenta dichas intervenciones

<sup>1</sup> Por ejemplo, si en Chile el éxito de la focalización ha permitido reducir ciertos niveles de pobreza, en Colombia las fallas del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) para seleccionar a los pobres indicaban un problema obvio de impacto real de los programas sociales (Agostini, 2008). Al parecer, en este último caso, la falta de una definición clara del problema y de los beneficiarios condujo a esos resultados tan dispares en el marco de una estrategia de implementación basada en focalización.

asociadas al concepto de sustentabilidad, los factores políticos y de contexto que pueden rodear la instrumentación de un programa, así como los impedimentos técnicos asociados a las metodologías elegidas para identificar a los usuarios o beneficiarios potenciales.

## Definición de criterios normativos

El problema público que el FAPPA busca resolver, de acuerdo con sus Reglas de Operación (RO, 2009), es la prevalencia de la pobreza en núcleos agrarios, preferentemente aquella que afecta a las personas mayores de edad. Para ello es necesario integrar varios conceptos, de modo que el universo de beneficiarios potenciales se defina con precisión.

En primer lugar, este programa pretende apoyar a personas mayores de edad, habitantes de zonas rurales. La segunda característica de la población que se busca beneficiar se encuentra determinada por la falta de titularidad de derechos agrarios inscritos en el Registro Agrario Nacional (RAN). La tercera particularidad se desprende de los objetivos declarados de las RO relacionados con el grado de pobreza de las personas identificadas que no gozan de derechos agrarios.

La cuarta característica, también de acuerdo con las RO, tiene que ver con la organización de los posibles beneficiarios. En efecto, quienes opten por los recursos del FAPPA deben aglutinarse en lo que las mismas RO definen como *grupo*, entendido éste como un “número determinado de sujetos mayores de edad congregado de manera organizada a través de las figuras asociativas previstas por la legislación aplicable, para ser beneficiados por el Programa mediante la implementación de un proyecto productivo”. A ello hay que añadir una restricción: el grupo debe contar con un mínimo de socios.

El quinto rasgo lo determina el carácter productivo del proyecto que el grupo presente para recibir recursos del FAPPA. Los proyectos pueden orientarse a actividades agroempresariales o de servicios. Con ello, la SRA pretende contribuir al incremento de ingresos y generación de empleos en el sector rural, específicamente en núcleos agrarios, en el ámbito nacional. En suma, los cinco componentes que deben tomarse en cuenta para definir formalmente a la población objetivo de este programa son:

1. **Edad:** ser mayores de edad y habitantes de núcleos agrarios.
2. **Derechos:** no deben tener derechos agrarios inscritos en el RNA.
3. **Bienestar:** deben encontrarse en condiciones de pobreza (en alguno de sus niveles).

4. **Colaboración:** deben organizarse alrededor de alguna figura legal, denominada *grupo* en las RO.
5. **Sustentabilidad:** el grupo debe presentar un proyecto productivo agroempresarial o de servicios.

Para contextualizar los retos relacionados con la selección de beneficiarios es importante señalar que las RO del FAPPA abarcan casi todos los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario y Pesquero (PSDAP). Esta decisión puede dificultar la apropiada definición de la población objetivo y, en consecuencia, de no mediar una implementación cuidadosa, podría provocar una fragmentación de los beneficios del programa.

Por ejemplo, el FAPPA busca “otorgar apoyos para la implementación de proyectos productivos con visión de sustentabilidad y respeto al medio ambiente, para el incremento de los ingresos de los beneficiarios”, planteamiento cercano al Eje Dos del PND (Competitividad y Generación de Empleos); posteriormente introduce aspectos de equidad propios del Eje Tres del PND (Igualdad de Oportunidades), cuando propone articularse con otros programas y acciones del gobierno federal, sin explicitarlos más allá de su mención; así los criterios de focalización y selección cruzan con objetivos de otros programas, como el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y las estrategias 100X100, 300 Municipios Prioritarios en Zonas Forestales (PROARBOL) y Perspectiva de Equidad de Género.<sup>2</sup>

El objetivo general y los objetivos específicos del FAPPA retoman los dos ejes del PND y ejemplifican una vez más la multitud de fines señalados para el programa. El primero, más inclinado a la competitividad y la generación de empleos, define que el FAPPA buscará “contribuir al incremento de ingresos y generación de empleos en el sector rural, mediante la implementación de estrategias que impulsen, a través del otorgamiento de apoyos, la creación de agroempresas y de servicios entre la población que habita los núcleos agrarios a nivel nacional”. Los segundos, por su parte, apuntan sobre todo hacia la igualdad de oportunidades, si bien agregan algunos componentes de eficiencia:

---

<sup>2</sup> El componente de equidad aparece, sin embargo, con mayor claridad más adelante, al describirse el papel que juega la SRA en términos de “coadyuvar en la construcción de condiciones que garanticen la equidad en la distribución de los recursos atendiendo primero a los sectores de la población en condiciones de mayor desventaja, y generando circunstancias que garanticen igualdad en el acceso a los apoyos sin importar el género o etnia y basados en esquemas de transparencia y rendición de cuentas”.

- Incrementar la tasa promediación rural asentada en los núcleos agrarios y que no es titular de derechos agrarios inscritos en el RAN.
- Aumentar el número de proyectos vigentes, a un año de operación, otorgamiento del apoyo establecido por el programa.
- Incrementar el número de mujeres beneficiarias por el programa con base en la perspectiva de equidad de género.
- Promover la transversalidad de la perspectiva de equidad de género en el programa.
- Mejorar las capacidades productivas y empresariales de los grupos apoyados.

La población objetivo se define entonces formalmente como las “personas mayores de edad habitantes de núcleos agrarios integradas en figuras asociativas legalmente constituidas con un mínimo de cuatro y un máximo de ocho socios para desarrollar un proyecto productivo”. Pero, además, esa definición general se restringe a aquellas personas que satisfagan preferentemente los siguientes extremos:

- Mujeres y hombres mayores de edad de núcleos agrarios, incluidos aquellos ubicados en zonas de conflicto sectorial, sin derechos agrarios, esto debidamente avalado por la autoridad correspondiente.
- Mujeres y hombres que habiten en los municipios considerados en la Estrategia 100X100, según el catálogo emitido por el gobierno federal.
- Mujeres y hombres que habiten en el territorio considerado en la estrategia PROARBOL.
- Mujeres y hombres que habiten en los municipios y localidades con población indígena, considerados en el catálogo que emite el gobierno federal a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI).
- Mujeres y hombres que habiten en los núcleos agrarios ubicados en las ocho entidades con mayor rezago social consignadas en el PND.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> De acuerdo con el PND, los estados con mayor rezago, según el tipo de pobreza, son: Chiapas (42% de la población en pobreza alimentaria, 55.9% en pobreza de capacidades y 75.7% en pobreza patrimonial); Guerrero (42% de la población en pobreza alimentaria, 50.2% en pobreza de capacidades y 70.2% en pobreza patrimonial); Oaxaca (38.1% de la población en pobreza alimentaria, 46.9% en pobreza de capacidades y 68% en pobreza patrimonial); Tabasco (28.5% de la población en pobreza alimentaria); Veracruz (28% de la población en pobreza alimentaria). Según el Índice de marginación de 2005, publicado en noviembre de 2006 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), los estados con grado de marginación muy alto son Chiapas, Guerrero y Oaxaca (10.6% de la población nacional); los estados con grado de marginación alto son Veracruz, Hidalgo,

- Mujeres y hombres de la tercera edad con capacidad física para integrarse al grupo.<sup>4</sup>

Los factores referidos por las RO hasta este punto pueden clasificarse en dos grupos (cuadro 1): por un lado, los factores de eficiencia conectados por su naturaleza al Eje Dos del PND, Competitividad y Generación de Empleos; por el otro, los factores de equidad que se relacionan con el Eje Tres del PND, Igualdad de Oportunidades.

Para lograr un manejo parsimonioso y flexible de los distintos conceptos que giran alrededor de la definición de la población objetivo, el criterio principal a utilizar debe constreñirse, en primer lugar, al concepto de “personas mayores de edad habitantes de núcleos agrarios sin derechos”; en segundo lugar, someterse a las restricciones de los otros programas que, de acuerdo con las RO, también deben tomarse en cuenta. Así, se limita a personas mayores de edad residentes en las microrregiones definidas en el programa correspondiente a los 300 municipios prioritarios de zonas forestales, a las comunidades indígenas contenidas en el catálogo de la CNDPI, a los ocho estados con mayor rezago social y, en su caso, a personas de la tercera edad.

---

San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Michoacán y Yucatán (25% de la población nacional); de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2004 los estados con menos índice de desarrollo humano (IDH) son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Michoacán, Hidalgo, Puebla y Zacatecas (Informe sobre desarrollo humano, México, 2004). Puede haber coincidencia con los indicados en las RO del FAPPA, pero no necesariamente, toda vez que el IDH permite observar una lista ordenada de todas las entidades. Según el INEGI (<http://jweb.inegi.org.mx/niveles/jsp/index.jsp?c=11724>), por niveles de estratificación del bienestar, los estados se ordenan de acuerdo con su mayor o menor ventaja relativa; así, el nivel de estratificación 1, de menor ventaja, contiene a Chiapas, Guerrero y Oaxaca; le sigue el nivel de estratificación 2, con Campeche, Tabasco, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí e Hidalgo.

<sup>4</sup> Es importante señalar que el concepto de “capacidad física” podría dar origen a procedimientos legales que cuestionen aspectos discriminatorios. Si bien puede ser un requisito o una consideración para evaluar la viabilidad de los proyectos, es necesario revisar con mayor detalle este aspecto a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia de control de prácticas de discriminación.



**Cuadro 1. Factores de eficiencia y factores de equidad en las RO 2009**

Factores de eficiencia	Factores de equidad
Proyectos productivos (creación de empresas agropecuarias y de servicios).	Mujeres y hombres mayores de edad de núcleos agrarios sin derechos agrarios.
Incremento de la tasa de sobrevivencia de los proyectos.	Mujeres y hombres que habitan en los municipios considerados en la Estrategia Nacional a Microrregiones 100x100.
Incremento de ingresos.	Mujeres y hombres que habitan en el territorio considerado en PROARBOL.
Personas mayores de edad habitantes de núcleos agrarios integradas en figuras asociativas legalmente constituidas, con un mínimo de cuatro y un máximo de ocho socios, para desarrollar un proyecto productivo.	Mujeres y hombres que habitan en los municipios y localidades con población indígena.
Sustentabilidad y medio ambiente.	Mujeres y hombres que habitan en los núcleos agrarios ubicados en las ocho entidades con mayor rezago social consignadas en el PND.
Articulación con otros programas de carácter social: PROMUSAG, 100X100, PROARBOL, Perspectiva de Equidad de Género.	Mujeres y hombres de la tercera edad con capacidad física para integrarse al grupo.

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria (2009), Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios.

La clave para focalizar con un mayor impacto en el área rural, de acuerdo con los supuestos que guiaron el diseño del FAPPA, se encuentra en alinear diversos programas y acciones, asegurando la complementariedad de los mismos y evitando la duplicidad. Esto es fundamental a la luz de lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de las RO, ya que el primero determina que la SRA “establecerá los mecanismos necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal”; en tanto que el segundo dispone que “la coordinación institucional y vinculación de acciones buscará potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos”.

Por otra parte, el mandato de explotar la complementariedad se desprende del objetivo declarado del FAPPA: “Otorgar apoyos para la

implementación de proyectos productivos con visión de sustentabilidad y respeto al medio ambiente, para el incremento de los ingresos de los beneficiarios.” Todo lo cual genera un escenario complejo para identificar a los potenciales beneficiarios del programa. Un modo simple de lograrlo consiste en utilizar, en primer lugar, el criterio general del FAPPA, el atender a las personas mayores de edad habitantes de núcleos agrarios sin derechos agrarios, a efecto de establecer el universo potencial de beneficiarios. Posteriormente, constreñir ese universo con los demás programas y acciones gubernamentales existentes, hasta el punto óptimo donde todos los criterios se intersequen, de acuerdo con lo planteado en el artículo 8 de las RO.

Esos criterios se separan aquí en dos grandes apartados para facilitar su manejo: uno se refiere a los criterios principales que claramente sirven al propósito de asegurar la observancia de los programas y las acciones existentes en otras dependencias públicas; el otro apartado se refiere a factores, por decirlo de alguna manera, secundarios que pueden utilizarse en la evaluación de los proyectos presentados por grupos que han pasado los filtros anteriores. El cuadro 2 da cuenta de esta clasificación de los criterios previstos en el artículo 8 de las RO.



**Cuadro 2. Criterios de focalización y criterios de evaluación**

Factores de eficiencia	Factores de equidad
Proyectos ubicados en los lugares determinados en la Estrategia 100X100.	Proyectos innovadores.
Proyectos ubicados en PROARBOL.	Proyectos basados en producción sustentable, que apoyen y protejan al medio ambiente.
Proyectos ubicados en los municipios y localidades con población indígena de acuerdo con el catálogo emitido por la CNDPI.	Las condiciones de marginalidad en las que viven los integrantes de los grupos.
Proyectos ubicados en las ocho entidades con mayor rezago social que establece el PND.	Proyectos que fomenten el desarrollo de comunidades indígenas.
Proyectos que integren a personas de la tercera edad o personas con capacidades diferenciadas.	Proyectos en cuyo desarrollo se dé prioridad a la incorporación de la perspectiva de género e igualdad de oportunidades.

Factores de eficiencia	Factores de equidad
Articulación con otros programas de carácter social: PROMUSAG, 100X100, PROARBOL, Perspectiva de Equidad de Género.	Mujeres y hombres de la tercera edad con capacidad física para integrarse al grupo.
	Proyectos ubicados en las zonas en las que se puedan resolver conflictos agrarios en el medio rural, debidamente avalados por la autoridad correspondiente.
	Grupos que se encuentren en comunidades de alto índice de migración.  Los proyectos que formen parte de una cadena productiva y se especifique como tal en el texto del proyecto.
	Antecedentes del técnico que elaboró el proyecto de conformidad con los resultados de supervisión a proyectos de ejercicios anteriores.

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria (2009), Reglas de Operación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios.

Los seis criterios principales deben aplicarse sobre el universo de beneficiarios potenciales, definido por las personas mayores de edad habitantes de núcleos agrarios que no cuenten con derechos. De ese modo, la evaluación permite seleccionar los proyectos de acuerdo con el grado en que responden a los programas gubernamentales existentes y, en ese sentido, cumplir tanto con el criterio de complementariedad como con el de evitar duplicidad. De esta forma, los principios de eficiencia y de equidad también quedan satisfechos.

### Población objetivo

En esta sección se describe la estrategia para convertir los criterios de selección señalados en las RO del FAPPA en un objeto cuantificable al que, para efectos prácticos, se denominará indicador FAPPA (IFAPPA). El primer paso consiste en lograr una aproximación a los 16 criterios contenidos en los artículos 6 y 8 de las RO, utilizando para ello variables cuantitativas obtenidas del IX Censo Ejidal de 2007. Después, estos criterios se clasifican en los tres grupos contemplados en el artículo 9 de las mismas RO, utilizando técnicas de análisis

de componentes principales (ACP). Por último, de acuerdo con los pesos especificados en el mismo artículo 9, se obtiene el promedio ponderado de los valores de estos tres grupos, que es, en sí mismo, el IFAPPA, y los núcleos agrarios entonces son ordenados según sus estimaciones.

Como se ha mencionado, de acuerdo con las RO, la población objetivo la componen los habitantes mayores de edad de los núcleos agrarios, sin derechos agrarios inscritos en el RAN; además, deben estar integrados en grupos de entre cuatro y ocho personas con el objeto de desarrollar un proyecto productivo. El artículo 6 de las RO aclara que se dará preferencia a:

- X<sub>1</sub> Mujeres y hombres mayores de edad que no estén inscritos en el RAN como titulares de derechos agrarios.
- X<sub>2</sub> Mujeres y hombres que habiten en los municipios más pobres, de acuerdo con la Estrategia 100X100.
- X<sub>3</sub> Mujeres y hombres que habiten en el territorio considerado en PROARBOL, la estrategia de atención integral a 300 municipios marginados en zonas forestales.
- X<sub>4</sub> Mujeres y hombres indígenas que habiten en los municipios y localidades considerados en el catálogo que emita la CNDPI.
- X<sub>5</sub> Mujeres y hombres que habiten en los núcleos agrarios de las ocho entidades con mayor rezago social, de acuerdo con el PND 2007-2012.
- X<sub>6</sub> Mujeres y hombres de la tercera edad con capacidad física.<sup>5</sup>

Adicionalmente, el artículo 8 de las RO establece que, en los procesos de selección por parte de la Coordinación, se observarán los siguientes criterios:

---

<sup>5</sup> Esta variable (X<sub>6</sub>) contradice a la variable X<sub>12</sub>, pues claramente el concepto de personas de la tercera edad con capacidad física excluye a aquellas con capacidades diferenciadas. Esta contradicción puede significar una violación a la Ley para la Prevención y Eliminación de la Discriminación, y deberá ser corregida en ejercicios subsecuentes con el fin de evitar la presentación de inconformidades. En efecto, de acuerdo con el art. 9, “queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades”; y luego agrega diversas definiciones de conductas discriminatorias. La prevista en la fracción IX de ese artículo es pertinente a lo analizado en este documento, pues establece como discriminatorio: “negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables”.

- X<sub>7</sub> Proyectos innovadores.
- X<sub>8</sub> Proyectos basados en producción sustentable, que apoyen y protejan al medio ambiente.
- X<sub>9</sub> Condiciones de marginalidad en las que vivan las integrantes de los grupos.
- X<sub>10</sub> Proyectos que fomenten el desarrollo de las comunidades indígenas.
- X<sub>11</sub> Proyectos que den prioridad a la incorporación de la perspectiva de género e igualdad de oportunidades.
- X<sub>12</sub> Proyectos que integren a personas de la tercera edad o con capacidades diferenciadas.
- X<sub>13</sub> Proyectos ubicados en las zonas en las que se puedan resolver conflictos agrarios en el medio rural.
- X<sub>14</sub> Grupos que se encuentren en comunidades con alto índice de migración.
- X<sub>15</sub> Los proyectos que formen parte de una cadena productiva.
- X<sub>16</sub> Antecedentes históricos del “técnico” que elaboró el proyecto.

Por último, la ponderación de los criterios anteriores está dada por el artículo 9 de las RO:

- i. Focalización y marginación (FM): 40 por ciento.
- ii. Vulnerabilidad (V): 20 por ciento.
- iii. Proyección técnica y sustentable del proyecto (PTSP): 40 por ciento.

El cuestionario utilizado en el Censo Ejidal (INEGI, 2009) tiene como objeto recabar información sobre diversos aspectos de la vida de los núcleos agrarios –sean ejidos o comunidades– y se integra por 13 secciones: (CE<sub>1</sub>) Datos de identificación; (CE<sub>2</sub>) Superficie total del ejido; (CE<sub>3</sub>) Destino de la tierra del polígono;<sup>6</sup> (CE<sub>4</sub>) Superficie agrícola en las tierras parceladas; (CE<sub>5</sub>) Aprovechamiento de las tierras de uso común; (CE<sub>6</sub>) Características generales del ejido; (CE<sub>7</sub>) Infraestructura y servicios públicos; (CE<sub>8</sub>) Construcciones agropecuarias y forestales; (CE<sub>9</sub>) Vehículos y maquinaria agropecuaria y forestal; (CE<sub>10</sub>) Organización; (CE<sub>11</sub>) Capacitación; (CE<sub>12</sub>) Situación interna del ejido, y (CE<sub>13</sub>) Comisariado ejidal o de bienes comunales.

La sección más útil del cuestionario para los objetivos de este estudio es la denominada Características generales del ejido, donde se

<sup>6</sup> Se define como ‘polígono ejidal’ o ‘comunal’ los linderos y superficies correspondientes a cada sección agraria, o al conjunto de acciones agrarias mediante las cuales se dotó de tierras a un núcleo agrario.

encuentra el número de ejidatarios y poseionarios, así como el número de avecindados en cada ejido. De esta forma, es posible identificar el universo sobre el cual se propuso actuar el FAPPA: personas que no son titulares de derechos agrarios, pues los únicos que poseen tales derechos son los ejidatarios.<sup>7</sup>

Por otra parte, en esta sección también se enumeran las principales actividades agropecuarias y forestales del ejido, lo cual ofrece un indicador de las labores en las que los ejidatarios cuentan con más experiencia y, por lo tanto, proporciona información para evaluar la viabilidad de los proyectos presentados en el marco del programa.

Es importante advertir una limitación respecto a la información disponible a partir de esta sección CE<sub>6</sub>: sólo contempla a ejidatarios, no a poseionarios o avecindados. Además, contiene una pregunta cuya respuesta brinda información sobre las actividades no agrícolas en el ejido que duplica a la pregunta que le antecede, con el añadido de desagregar por sexo; en este caso, se interpone la misma limitación: sólo se pregunta por los ejidatarios.

Otra sección que presta un buen servicio al propósito de este estudio es la de Organización, al dar cuenta de los grupos de producción en los ejidos, incluido lo referente a la proporción de mujeres que participan en ellos. Con esos datos se puede estimar el número de mujeres que, previamente a la incorporación al FAPPA, ya participaban en grupos de producción; sin embargo, igual que en otros renglones, esta información sólo se encuentra disponible para ejidatarios. Hay también limitaciones en el Censo Ejidal sobre las que es pertinente prevenir: el cuestionario es respondido por el presidente del comisariado ejidal o de bienes comunales, lo cual hace depender la información de su objetividad, certeza y precisión; aunque la información del Censo Ejidal versa sobre la cantidad de ejidatarios, poseionarios y avecindados por cada ejido, así como sobre el sexo de los mismos –con lo cual se puede cuantificar el universo de actuación del FAPPA–, el resto se refiere exclusivamente a ejidatarios, de modo

Una bondad de las políticas focalizadas consiste en alcanzar mayores efectos redistributivos del gasto público y concitar la participación de beneficiarios de los programas

<sup>7</sup> El artículo 16 de la Ley Agraria plantea que la calidad de ejidatario se acredita con el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente, el certificado parcelario o de derechos comunes, o bien la sentencia o resolución relativa del tribunal agrario. Por otro lado, los avecindados y los poseionarios tienen acceso a diversos derechos amparados por leyes diversas, mas no poseen derechos agrarios o ejidales en términos de la Ley Agraria.

que mucha de la información adicional no incluye a avecindados sin derechos agrarios; por último, es importante recordar que este censo no contiene información sobre los seis criterios adicionales que han sido incluidos en las RO de ambos programas.

Los datos disponibles permiten tener una estimación razonable de la magnitud de la variable  $X_1$ , definida como la población objetivo en una primera etapa, sin considerar las preferencias o criterios determinados por las otras 15 variables.

El cuadro 4 muestra que la población de los núcleos agrarios asciende a 5.7 millones de habitantes, de los cuales 4.2 millones son ejidatarios y comuneros y 1.4 millones poseionarios. Estos últimos constituyen la población sin derechos inscrita en el RAN. Si se tuviera que atender a la totalidad de esta población objetivo, se tendrían que erogar alrededor de 42 mil millones de pesos.<sup>8</sup>



**Cuadro 3. Factores y disponibilidad de información (Censo Ejidal)**

Factor	Variables del cuestionario censal
$X_1$	Para este criterio será útil la pregunta 19 del cuestionario, que identifica los sujetos de derecho por ejido.
$X_2$	Información disponible en el portal de la SEDESOL y en la sección datos de identificación del cuestionario.
$X_3$	Información disponible en el portal de la SEMARNAT y en la sección Datos de Identificación del cuestionario.
$X_4$	El catálogo fue publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> en la primera semana de enero de 2009. Para este criterio también serán útiles los datos de identificación del cuestionario.
$X_5$	De acuerdo con el PDN, los estados con mayor rezago son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Para este criterio también serán útiles los datos de identificación del cuestionario.
$X_6$	No aplica.
$X_7$	Las preguntas 23, 24 y 25 del cuestionario registran las principales actividades productivas a las que se dedica la población del núcleo agrario, información útil para estimar el potencial del ejido con el fin de generar proyectos novedosos.

<sup>8</sup> La cantidad se obtiene de multiplicar \$30 000.00 que se otorgan a cada beneficiario, por 1.4 millones de poseionarios.

Factor	Variables del cuestionario censal
X <sub>8</sub>	La pregunta 40 del cuestionario contempla si en los últimos cinco años el ejido ha recibido capacitación sobre organización agraria, administración agraria, manejo o cuidado de los cultivos o de los bosques, manejo o cuidado de los animales, comercialización de la producción y derechos agrarios. Esta información ayuda en la construcción de una variable que identifique capacidad de desarrollar proyectos.
X <sub>9</sub>	La pregunta 27 del cuestionario recaba información sobre la existencia de servicios públicos en los ejidos, que pueden considerarse como un indicador de marginalidad.
X <sub>10</sub>	No aplica.
X <sub>11</sub>	Los apartados 19, 24 y 38 del cuestionario se refieren a ejidatarios, pensionarios y avecindados; otras actividades en el ejido; y formas de organización, respectivamente, considerando el número de mujeres y el de hombres. Además, el apartado 39.3 pregunta si el ejido tiene Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.
X <sub>12</sub>	No aplica.
X <sub>13</sub>	Para este criterio también es útil la pregunta 45 del cuestionario, sobre los principales problemas por ejido.
X <sub>14</sub>	La pregunta 20 del cuestionario considera información sobre migración, así como los principales destinos de aquellos habitantes del ejido que lo abandonan.
X <sub>15</sub>	La pregunta 23 del cuestionario tiene que ver con comercialización de los productos agropecuarios y forestales; Las 37 y 38 abordan formas de organización ejidal. Esta información puede ser un indicador de la probabilidad de que el ejido forme parte de una cadena productiva.
X <sub>16</sub>	No aplica.

Fuente: IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).

En sólo siete entidades, se concentra 69% de la población sin derechos: 994 mil de los potenciales beneficiarios habitan en los estados de México, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero, Puebla y Michoacán. Un dato curioso, de acuerdo con el cuadro 4, es que el Distrito Federal ocupa la tercera posición nacional en número de posesionarios por ejido, mientras que esta medida relativa coloca a Veracruz en el lugar 16; lo cual obliga a reflexionar cuidadosamente sobre el objetivo final del programa.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> En efecto, en algún momento, habrá que decidir entre abatir niveles absolutos o abatir intensidad, aspecto relevante para definir estrategias de trabajo y de distribución de recursos.



**Cuadro 4. Posesionarios**

No.	Estado	Ejidos	Posesionarios	Posesionarios por ejido
1	México	1 231	238 870	194
2	Oaxaca	1 600	219 713	137
3	Chiapas	2 823	148 768	53
4	Veracruz	3 684	104 796	28
5	Guerrero	1 258	99 558	79
6	Puebla	1 189	91 850	77
7	Michoacán	1 910	90 557	47
8	Tabasco	779	52 628	68
9	Hidalgo	1 189	44 172	37
10	Jalisco	1 429	39 804	28
11	Guanajuato	1 543	39 444	26
12	San Luis Potosí	1 421	36 554	26
13	Durango	1 124	26 848	24
14	Yucatán	720	26 250	36
15	Chihuahua	987	20 765	21
16	Zacatecas	764	18 180	24
17	Nayarit	404	17 911	44
18	Quintana Roo	282	16 635	59
19	Querétaro	378	15 147	40
20	Morelos	234	14 047	60
21	Sinaloa	1 309	13 478	10
22	Sonora	975	11 056	11
23	Tlaxcala	244	8 602	35
24	Tamaulipas	1 391	8 214	6
25	Campeche	385	7 567	20
26	Baja California	240	5 473	23
27	Nuevo León	607	4 721	8
28	Coahuila	875	3 901	4
29	Aguascalientes	161	3 700	23
30	Distrito Federal	32	3 202	100
31	Baja California Sur	99	2 205	22
32	Colima	165	2 156	13
<b>Total</b>		<b>31 432</b>	<b>1 436 772</b>	<b>46</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).

## Estimación de la población objetivo

Con el fin de estimar de manera precisa la población objetivo y el grado de armonización de los criterios de selección señalados en las RO, se obtiene el indicador IFAPPA señalado anteriormente, el cual se define de la siguiente manera:

$$IFAPPA = 0.40 \times FM + 0.20 \times V + 0.20 \times PTSP$$

Donde FM refiere marginación; V, vulnerabilidad, y PTSP, Proyección Técnica y Sustentable del Proyecto. A su vez, estas variables incorporan, mediante técnicas de ACP, los criterios de los artículos 6 y 8 de las RO de acuerdo con las siguientes reglas:

$$FM = \Phi_1 \times X_1 + \Phi_2 \times X_2 + \Phi_3 \times X_4 + \Phi_4 \times X_5 + \Phi_5 \times X_{10} + \Phi_6 \times X_{13,IE} + \Phi_7 \times X_{13,COL} + \Phi_8 \times X_{13,IT} + \Phi_9 \times X_{13,AC} + \Phi_{10} \times X_{13,ER} + \Phi_{11} \times X_{13,AA} + \Phi_{12} \times X_{13,OP} + \Phi_{13} \times X_{14}$$

$$V = \varpi_1 \times X_{10} + \varpi_2 \times X_{11}$$

$$PTSP = \pi_1 \times X_T^* + \pi_2 \times X_{OA}^* + \pi_3 \times X_{AA}^* + \pi_4 \times X_{CB}^* + \pi_5 \times X_{CA}^* + \pi_6 \times X_{CM}^* + \pi_7 \times X_{DA}^*$$

Es importante observar que el factor  $X_{10}$  aparece en dos de los componentes principales (FM y V). La razón es que el carácter indígena de los habitantes del núcleo agrario se refiere, al mismo tiempo, tanto a marginación como a vulnerabilidad.

Antes de combinar las variables originales en subcomponentes principales, es útil analizar sus correlaciones, es decir, su grado de comovimiento, reportadas en los cuadros 5 y 6.



**Cuadro 5. Correlaciones de las variables FM**

	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>10</sub>	X <sub>13</sub> (IE)	X <sub>13</sub> (COL)	X <sub>13</sub> (IT)	X <sub>13</sub> (AC)	X <sub>13</sub> (ER)	X <sub>13</sub> (AA)	X <sub>13</sub> (OP)	X <sub>14</sub>
X <sub>1</sub>		0.00	-0.01	0.07	0.04	0.11	0.06	0.08	0.03	0.04	0.01	0.03	-0.07
X <sub>2</sub>			0.32	0.23	0.25	0.07	0.10	0.06	0.02	0.04	0.00	0.02	-0.10
X <sub>4</sub>				0.24	0.74	-0.01	0.09	0.06	0.00	0.01	-0.02	0.00	-0.09
X <sub>5</sub>					0.31	-0.06	0.10	0.02	0.05	0.14	0.05	0.07	-0.09
X <sub>10</sub>						-0.04	0.07	0.05	0.03	0.00	0.00	0.02	-0.10
X <sub>13</sub> (IE)							0.52	0.48	0.20	0.18	0.17	0.11	-0.07
X <sub>13</sub> (COL)								0.69	0.11	0.23	0.15	0.09	-0.06
X <sub>13</sub> (IT)									0.11	0.19	0.16	0.08	-0.07
X <sub>13</sub> (AC)										0.14	0.32	0.12	-0.07
X <sub>13</sub> (ER)											0.36	0.15	-0.01
X <sub>13</sub> (AA)												0.16	0.06
X <sub>13</sub> (OP)													-0.06
X <sub>14</sub>													

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).

Para el componente FM, tenemos correlaciones negativas, que oscilan entre -10% y 74%; mientras que el primero corresponde al par componente indígena e intensidad de migración, el segundo porcentaje representa el co-movimiento entre municipios indígenas, según la CNDPI, y municipios con presidentes del comisariado ejidal que hablan alguna lengua indígena, ilustrando una vez más la complejidad que deriva de la variedad de factores considerados en las RO para definir

la población objetivo del programa y el tipo de información disponible para estimarlo.

El cuadro 6 muestra que la correlación entre municipios indígenas –medidos por la proporción de los presidentes del comisariado ejidal que hablan alguna lengua indígena– y la perspectiva de género –medida por la fracción de propietarias de parcelas individuales– es de 25%, que es relativamente baja.

El componente PTSP presenta, en general, niveles mayores de correlación, entre 25 y 74%, lo cual no es sorprendente dado que todos sus factores se refieren a la proporción de ejidos capacitados en diferentes temas. Lo anterior tiene sentido pues resulta lógico que aquellos ejidos que han recibido capacitación en algún tema, también tengan los recursos, necesidades o características que les permitan recibir capacitación sobre otros. Los cuadros 5, 6 y 7 sugieren que persiste un problema presentado antes en el análisis de los datos para el ámbito estatal: si se consideran factores distintos, es muy probable que se tengan selecciones muy distintas. Esto implica que podría justificarse casi cualquier selección de beneficiarios del FAPPA, algo que haría perder sentido a la idea de focalización y poner en riesgo la efectividad del programa al abrir espacios de discrecionalidad.



Cuadro 6. Correlaciones de las variables  $v$

	$X_{10}$	$X_{11}$
$X_{10}$		-0.25
$X_{11}$		

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).



**Cuadro 7. Correlaciones de las variables PTSP**

	X* (T)	X* (OA)	X* (AA)	X* (CB)	X* (CA)	X* (CM)	X* (DA)
X* (T)		0.60	0.43	0.74	0.50	0.36	0.61
X* (OA)			0.55	0.36	0.31	0.36	0.48
X* (AA)				0.26	0.25	0.31	0.43
X* (CB)					0.29	0.35	0.38
X* (CA)						0.32	0.27
X* (CM)							0.25
X* (DA)							

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).

Al realizar la primera etapa del ACP, se encontró que únicamente V es susceptible de ser capturada por un solo subcomponente. En cambio, los componentes FM y PTSP se explican por tres y dos subcomponentes, respectivamente. El criterio que utilizamos para determinar el número de subcomponentes fue que pudieran explicar al menos 70% de la varianza de los factores considerados. El cuadro 8 muestra que los tres primeros subcomponentes de FM (de 13 en total) explican 78% de la varianza. Para V, un solo subcomponente (de dos) explica 94%. Finalmente, para PTSP dos subcomponentes (de siete) son capaces de explicar 73 por ciento.



**Cuadro 8. Correlaciones de las variables PTSP**

Sub componente	Variable explicada de FM (%)	Variable explicada de FM acumulada (%)	Sub componente	Variable explicada de V (%)	Variable explicada de V acumulada (%)	Sub componente	Variable explicada de PTSP (%)	Variable explicada de PTSP acumulada (%)
FM <sub>1</sub>	59	59	v <sub>1</sub>	94	94	PTSP <sub>1</sub>	61	61
FM <sub>2</sub>	10	69	v <sub>2</sub>	6	100	PTSP <sub>2</sub>	12	73
FM <sub>3</sub>	9	78				PTSP <sub>3</sub>	8	82
FM <sub>4</sub>	7	84				PTSP <sub>4</sub>	7	89
FM <sub>5</sub>	6	90				PTSP <sub>5</sub>	5	93
FM <sub>6</sub>	4	94				PTSP <sub>6</sub>	4	97
FM <sub>7</sub>	3	96				PTSP <sub>7</sub>	3	100
FM <sub>8</sub>	1	98						
FM <sub>9</sub>	1	99						
FM <sub>10</sub>	1	100						
FM <sub>11</sub>	0	100						
FM <sub>12</sub>	0	100						
FM <sub>13</sub>	0	100						

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 9 muestra las cargas de los factores estimadas para cada uno de los componentes:



**Cuadro 9. Componentes del IFAPPA**

<b>Focalización y marginalización (FM)</b>				
	Descripción	FM <sub>1</sub>	FM <sub>2</sub>	FM <sub>3</sub>
X <sub>1</sub>	Posesionarios	-1.00	0.05	0.01
X <sub>2</sub>	Municipios 100x100	0.00	0.00	0.00
X <sub>4</sub>	Municipios CNDPI	0.00	-0.01	0.01
X <sub>5</sub>	Rezago social	0.00	0.00	0.00
X <sub>10</sub>	Indígenas	-0.02	-0.62	0.73
X <sub>13</sub> (IE)	Conflictos agrarios	-0.02	-0.21	-0.22
X <sub>13</sub> (COL)	Conflictos agrarios	-0.02	-0.37	-0.25
X <sub>13</sub> (IT)	Conflictos agrarios	-0.02	-0.29	-0.22
X <sub>13</sub> (AC)	Conflictos agrarios	-0.01	-0.35	-0.29
X <sub>13</sub> (ER)	Conflictos agrarios	-0.01	-0.24	-0.25
X <sub>13</sub> (AA)	Conflictos agrarios	-0.01	-0.32	-0.37
X <sub>13</sub> (OP)	Conflictos agrarios	0.00	-0.06	-0.04
X <sub>14</sub>	Intensidad migratoria	0.03	0.25	-0.15

<b>Vulnerabilidad (v)</b>		
	Descripción	v <sub>1</sub>
X <sub>10</sub>	Indígenas	-0.07
X <sub>11</sub>	Género	1.00

Proyección Técnica y Sustentable del Proyecto (PTSP)			
	Descripción	PTSP1	PTSP2
X* (τ)	Capacitación	-0.70	-0.30
X* (OA)	Capacitación	-0.06	0.47
X* (AA)	Capacitación	-0.09	0.10
X* (CB)	Capacitación	0.15	-0.61
X* (CA)	Capacitación	-0.50	-0.24
X* (CM)	Capacitación	-0.08	0.33
X* (DA)	Capacitación	-0.47	0.38

Fuente: Elaboración propia.

Para FM, el subcomponente  $FM_1$  básicamente se reduce a la variable  $X_1$  (número de posesionarios como proporción del total de ejidatarios y comuneros);  $FM_2$  y  $FM_3$  capturan el impacto del factor indígena, de los conflictos agrarios y de la intensidad migratoria. Todo esto sugiere que para fines de FAPPA, las aplicaciones de la Estrategia 100x100 son relativamente irrelevantes. De forma similar, la concentración en los municipios indígenas (según el catálogo emitido por la CNDPI) y el énfasis en las cinco entidades con mayor rezago social (según el PND 2007-2012) parecen ser poco importantes para los objetivos del FAPPA.

A través del subcomponente  $v_1$ , básicamente  $v$  sólo da peso a la incorporación de la perspectiva de género. Por último, todas las categorías de capacitación tienen un peso no despreciable en los subcomponentes  $PTSP_1$  y  $PTSP_2$ , lo que sugiere que el tema específico importa. Dicho de otra forma, la capacitación no parece reducirse a un mero mecanismo de señalización.

En la segunda etapa del ACP, combinando los subcomponentes resultantes de la primera, se obtuvo un IFAPPA alternativo al definido a partir de los pesos dados por las RO, estimándose las siguientes cargas:

$$\text{IFAPPA} = 1.00\text{FM}_1 + 0.03\text{FM}_2 - 0.04\text{FM}_3 - 0.01\text{V} - 0.01\text{PTSP}_1 + 0.01\text{PTSP}_2$$

Este índice FAPPA explica 71% de la variación de los seis subcomponentes. Los cuadros 10 y 11 muestran el IFAPPA promedio por entidad y los 10 municipios con el IFAPPA más grande y más pequeño, respectivamente. No percibimos un patrón claro en el ordenamiento de los estados en el primer cuadro.

Empecemos con las regularidades: dentro de los primeros ocho estados, cinco (Coahuila, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango) integran un solo bloque (I) desde el punto de vista espacial; similarmente, seis de los nueve últimos –Puebla, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Estado de México y Tabasco– definen el bloque II; por último, un bloque III surge a partir de ocho de las nueve entidades que ocupan las posiciones 15-23: Morelos, Hidalgo, Guerrero, Jalisco, Aguascalientes, Querétaro, Guanajuato y Michoacán.

Desafortunadamente, restan 13 estados cuya distribución en la lista del cuadro 10 reta a la intuición; entre éstos destacan los pares Distrito Federal-bloque I y Baja California-bloque II. Además, encontramos desconcertante la inclusión de Guerrero en el bloque III, en lugar del II. Estos casos contra-intuitivos apoyan la conclusión principal de nuestro análisis de los datos a escala estatal: si bien cada uno de los criterios de las RO son loables, no implican preferencias consistentes al momento de segregar la población objetivo del FAPPA.



**Cuadro 10. IFAPPA promedio por estado**

No.	Estado	IFAPPA
1	Coahuila	28.68
2	Colima	26.02
3	Tamaulipas	24.56
4	Distrito Federal	21.23
5	Sonora	19.37
6	Sinaloa	18.08
7	Chihuahua	17.83
8	Durango	16.98
9	Zacatecas	16.11
10	Tlaxcala	15.79
11	Yucatán	14.61
12	San Luis Potosí	13.07
13	Nayarit	12.67
14	Campeche	11.70
15	Morelos	11.63
16	Hidalgo	10.68
17	Guerrero	8.14
18	Jalisco	8.11
19	Aguascalientes	6.60
20	Nuevo León	6.10
21	Querétaro	5.70
22	Guanajuato	-0.90
23	Michoacán	-1.67
24	Puebla	-3.24
25	Oaxaca	-3.81
26	Veracruz	-7.09
27	Baja California Sur	-8.01
28	Chiapas	-19.65
29	México	-24.34
30	Tabasco	-54.19
31	Quintana Roo	-150.35
32	Baja California	-204.17

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).

El cuadro 11 parece reforzar aún más esta conclusión: muestra a los 10 mejores y peores municipios de acuerdo con el IFAPPA, y en ambas listas destaca la presencia de municipios oaxaqueños. Si el IFAPPA no parece ordenar a los municipios de una manera sistemática, entonces cabría esperar que Oaxaca, que alberga 22% de los municipios del país, tuviera una presencia significativa a lo largo de toda la distribución, incluyendo los extremos.



**Cuadro 11. Los mejores y peores 10 municipios según IFAPPA**

No.	Estado	Municipio	IFAPPA
<b>Mejores municipios</b>			
1	Oaxaca	San Felipe Tejalapam	47.76
2	Sonora	Sáric	45.79
3	Jalisco	Tonaya	45.11
4	Yucatán	Kinchil	44.77
5	Oaxaca	Santiago Amoltepec	43.35
6	Oaxaca	Santiago Apoala	43.35
7	Oaxaca	San Martín Huamelulpam	43.19
8	Oaxaca	San Martín de los Cansecos	43.19
9	Chihuahua	Casas Grandes	43.12
10	Oaxaca	Villa de Tamazulapam del Progreso	42.42
<b>Peores municipios</b>			
11	Veracruz	Huiloapan	-627.31
12	Oaxaca	San Juan Teitipac	-649.32
13	Quintana Roo	Benito Juárez	-824.64
14	Nuevo León	Hidalgo	-877.72
15	Puebla	Tehuacán	-927.30
16	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	-1,043.52
17	Baja California	Tijuana	-1 117.21
18	Oaxaca	San Pedro Pochutla	-1 125.91
19	Oaxaca	Santo Domingo Petapa	-1 453.99
20	Oaxaca	Monjas	-1 575.39

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).

Aún más, los cuadros restantes muestran que incluso la selección de los mejores y peores municipios varía de un componente a otro, lo que indica de nueva cuenta que existe una gran inconsistencia en el conjunto de criterios que se utiliza para focalizar a los beneficiarios del FAPPA.



**Cuadro 12. Los mejores y peores 10 municipios según FM<sub>1</sub>**

No.	Estado	Municipio	FM <sub>1</sub>
<b>Mejores municipios</b>			
1	Oaxaca	San Felipe Tejalapam	42.49
2	Sonora	Sáric	41.87
3	Jalisco	Tonaya	41.34
4	Yucatán	Kinchil	40.74
5	Oaxaca	San Martín Huamelulpam	40.37
6	Oaxaca	San Martín de los Cansecos	40.37
7	Oaxaca	San Juan Teita	40.28
8	Oaxaca	Santiago Apoala	40.03
9	Oaxaca	Santiago Amoltepec	40.03
10	Oaxaca	Santa Catarina Yosonotu	39.76
<b>Peores municipios</b>			
2288	Veracruz	Huiloapan	-629.60
2289	Oaxaca	San Juan Teitipac	-653.14
2290	Quintana Roo	Benito Juárez	-825.22
2291	Nuevo León	Hidalgo	-878.88
2292	Puebla	Tehuacán	-930.77
2293	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	-1 046.77
2294	Baja California	Tijuana	-1 120.79
2295	Oaxaca	San Pedro Pochutla	-1 129.95
2296	Oaxaca	Santo Domingo Petapa	-1 461.79
2297	Oaxaca	Monjas	-1 580.34

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).



**Cuadro 13. Los mejores y peores 10 municipios según FM<sub>2</sub>**

No.	Estado	Municipio	FM <sub>2</sub>
<b>Mejores municipios</b>			
1	Michoacán	Cherán	79.71
2	Oaxaca	San Felipe Tejalapam	77.48
3	Oaxaca	Villa de Etla	72.24
4	Michoacán	Charapan	71.55
5	Veracruz	Coahuatlán	70.86
6	Oaxaca	Santo Domingo Petapa	69.16
7	Oaxaca	San José del Progreso	68.44
8	Oaxaca	Santo Domingo Roayaga	68.35
9	Yucatán	Kantunil	66.12
10	Jalisco	Chimaltitán	64.75
<b>Peores municipios</b>			
2288	Puebla	Amixtlán	-40.71
2289	Michoacán	Jacona	-40.81
2290	Veracruz	Boca del Río	-42.11
2291	Nuevo León	Dr. González	-42.31
2292	Coahuila	Abasolo	-42.49
2293	Yucatán	Chicxulub Pueblo	-42.69
2294	Oaxaca	Santa Cruz Amilpas	-45.34
2295	Puebla	Santo Tomás Hueyotlipan	-45.61
2296	Jalisco	Amatitán	-47.55
2297	Coahuila	Guerrero	-48.16

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).



**Cuadro 14. Los mejores y peores 10 municipios según FM<sub>3</sub>**

No.	Estado	Municipio	FM <sub>3</sub>
<b>Mejores municipios</b>			
1	México	Cuautitlán	58.16
2	Veracruz	Tlacolulan	56.35
3	Oaxaca	San Juan Yucuita	52.53
4	Sonora	Benjamín Hill	51.12
5	Zacatecas	Luis Moya	50.99
6	Sonora	Carbó	50.89
7	Yucatán	Dzoncauich	49.63
8	Yucatán	Teya	49.63
9	Yucatán	Dzidzantún	49.24
10	Zacatecas	General Enrique Estrada	49.17
<b>Peores municipios</b>			
2288	Michoacán	Carácuaro	-79.85
2289	Guerrero	Atlixnac	-81.27
2290	Oaxaca	San Felipe Tejalapam	-83.58
2291	Sonora	Tubutama	-88.80
2292	Puebla	Chapulco	-90.31
2293	Durango	San Luis del Cordero	-96.65
2294	Oaxaca	Santo Domingo Ozolotepec	-99.20
2295	Yucatán	Kinchil	-102.52
2296	Veracruz	Coahuatlán	-104.37
2297	Oaxaca	Santo Domingo Petapa	-133.64

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).



**Cuadro 15. Los mejores y peores 10 municipios según v**

No.	Estado	Municipio	v
<b>Mejores municipios</b>			
1	Guerrero	Iliatenco	77.11
2	Oaxaca	San Juan Comaltepec	77.11
3	Yucatán	Abalá	77.11
4	Yucatán	Bokobá	77.11
5	Yucatán	Chankom	77.11
6	Yucatán	Chapab	77.11
7	Yucatán	Cuzamá	77.11
8	Yucatán	Dzitás	77.11
9	Yucatán	Homún	77.11
10	Yucatán	Huhí	77.11
<b>Peores municipios</b>			
2288	Oaxaca	San Pedro Topiltepec	-25.44
2289	Zacatecas	El Plateado de Joaquín Amaro	-25.44
2290	Oaxaca	Villa de Etla	-25.45
2291	Guerrero	General Canuto A. Neri	-25.48
2292	Oaxaca	San Francisco Chapulapa	-25.51
2293	Oaxaca	San Pedro y San Pablo Teposcolula	-25.55
2294	Oaxaca	San Andrés Sinaxtla	-25.57
2295	Morelos	Zacatepec de Hidalgo	-26.08
2296	Oaxaca	Villa de Zaachila	-26.48
2297	Puebla	Totoltepec de Guerrero	-28.00

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).



**Cuadro 16. Los mejores y peores 10 municipios según PTSP<sub>1</sub>**

No.	Estado	Municipio	PTSP <sub>1</sub>
<b>Mejores municipios</b>			
1	Aguascalientes	San Francisco de los Romo	30.00
2	Chiapas	Amatenango del Valle	30.00
3	Chiapas	Bejucal de Ocampo	30.00
4	Chiapas	Francisco León	30.00
5	Chiapas	Ixtapangajoya	30.00
6	Chiapas	Larráinzar	30.00
7	Chiapas	Osumacinta	30.00
8	Chiapas	Oxchuc	30.00
9	Chiapas	Rayón	30.00
10	Chiapas	Reforma	30.00
<b>Peores municipios</b>			
2288	Chiapas	Montecristo de Guerrero	-94.76
2289	México	Otzoloapan	-94.96
2290	Sonora	Suaqui Grande	-97.49
2291	Morelos	Atlatlahucan	-98.90
2292	Oaxaca	Santa Cruz Itundujia	-104.83
2293	Quintana Roo	Isla Mujeres	-110.05
2294	México	Apaxco	-110.70
2295	México	Ixtapan del Oro	-118.61
2296	Oaxaca	San Baltazar Chichicapam	-122.60
2297	Puebla	Teotlalco	-131.31

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).



**Cuadro 17. Los mejores y peores 10 municipios según PTSP<sub>2</sub>**

No.	Estado	Municipio	PTSP <sub>2</sub>
<b>Mejores municipios</b>			
1	México	Apaxco	77.32
2	Yucatán	Dzemul	45.74
3	Hidalgo	El Arenal	44.90
4	Puebla	Tilapa	43.30
5	Oaxaca	Santo Domingo Roayaga	42.73
6	Veracruz	Tlalnelhuayocan	42.73
7	Yucatán	Kaua	41.81
8	Yucatán	Progreso	39.90
9	Chiapas	Frontera Hidalgo	37.95
10	Oaxaca	San Lucas Camotlan	37.95
<b>Peores municipios</b>			
2288	Puebla	Tlatlauquitepec	-72.77
2289	Puebla	Tlaxco	-72.77
2290	Oaxaca	San Juan Comaltepec	-75.62
2291	Oaxaca	Santa María Temascalapa	-75.62
2292	Oaxaca	Santa María Temascaltepec	-75.62
2293	Oaxaca	Santa María Teopoxco	-75.62
2294	Puebla	Juan C. Bonilla	-80.34
2295	Puebla	Ocoatepec	-80.34
2296	Puebla	Zaragoza	-80.34
2297	Morelos	Atlaltlahucán	-85.10

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).

En conclusión, el riesgo de que se diluyan los esfuerzos de focalización al pretender incorporar una multiplicidad de criterios que no necesariamente son compatibles es sustancial. De hecho, mientras que el énfasis de FM es la selección de los municipios más marginados, v se concentra en los que cuentan con la mayor proporción de población vulnerable. En contraste, PTSP captura a los que tienen mayor potencial para generar proyectos técnicamente sólidos y sustentables. En un municipio con alta marginación no necesariamente existe una elevada proporción de población vulnerable, como personas de tercera edad o con discapacidades. Asimismo, los municipios con mayores posibilidades de generar proyectos sustentables y técnicamente sólidos, difícilmente serán los mismos que presentan los mayores niveles de marginación o vulnerabilidad.

En consecuencia, el análisis aquí presentado obliga a una selección más cuidadosa de las preferencias contenidas en las RO, basada no sólo en consideraciones técnicas, sino también empíricas. De hecho, algunas de las regularidades encontradas invitan a pensar en que es factible dar con un conjunto de criterios si bien no totalmente consistentes, al menos lo suficientemente congruentes como para generar un índice que ayude a la focalización efectiva del FAPPA, con independencia de su orientación final.

## Observaciones finales

Una conclusión de los hallazgos de este estudio es que los 16 criterios de focalización estipulados en las RO, aunque loables, no implican preferencias consistentes al momento de segregar la población objetivo del FAPPA (ver cuadros 18 y 19). Mientras que la población sin derechos agrarios señalaría que Oaxaca, Veracruz y Chiapas deberían concentrar una parte importante de los apoyos FAPPA, los estados más beneficiados de acuerdo con el factor asociado a edad y capacidad física son Jalisco, Hidalgo y Morelos. Aún más, si nos guiáramos por el factor migración, gran parte del apoyo debería canalizarse a Zacatecas, Michoacán y Guanajuato. La explicación de estas disparidades se encuentra en el cuadro 19, que da cuenta del grado de co-movimiento de las distintas variables, aproximado por sus coeficientes de correlación. Estos no sólo pueden ser positivos y bajos, sino además negativos. En consecuencia, probablemente sería factible generar casi cualquier orden al momento de discriminar.

En conclusión, es posible señalar que estos datos obligan a una selección más cuidadosa de las preferencias contenidas en las RO, basada no sólo en consideraciones teóricas, sino también empíricas; y, tal vez más importante, dado que es casi imposible dar con una formulación de criterios consistente, se vuelve imperativo asignar pesos numéricos a los criterios que integren la lista final, los cuales deben reflejar las prioridades y objetos señalados para esta política.

□

Cuadro 18. Tabla sumaria

Factor	Descripción	Estados preferidos
$X_1$	Habitantes de núcleos agrarios sin derechos agrarios.	Oaxaca, Veracruz y Chiapas.
$X_2$	Municipios más pobres, de acuerdo con la Estrategia Nacional a Microrregiones 100 x 100.	Oaxaca, Guerrero y Chiapas.
$X_3$	300 municipios marginados en zonas forestales.	No hay datos.
$X^*$	Municipios considerados por la CNDPI.	Yucatán, Quintana Roo y Campeche.
$X_5$	Entidades con mayor rezago social.	Chiapas, Guerrero y Oaxaca.
$X^{**}$	Grupos de la tercera edad con capacidad física.	Jalisco, Hidalgo y Morelos.
$X^{***}$	Proyectos innovadores, sustentables, que protejan al medio ambiente y formen parte de una cadena productiva.	Campeche, Quintana Roo y Nayarit.
$X_9$	Las condiciones de marginalidad en que viven los integrantes de los grupos.	Chiapas, Oaxaca y Guerrero.
$X_{13}$	Proyectos ubicados en las zonas donde puedan resolver conflictos agrarios.	Distrito Federal, Nayarit y Morelos.
$X_{14}$	Grupos ubicados en comunidades de muy alto índice de migración.	Zacatecas, Michoacán y Guanajuato.
$X_{16}$	Técnico que elaboró el proyecto.	No hay datos.
	Estados más apoyados en el 2007.	Veracruz, Durango y Oaxaca.
	Estados que se repiten en más criterios.	Chiapas (4), Oaxaca (4) y Guerrero (3).

$X^* = X_4$  y  $X_{10}$ ,  $X^{**} = X_6$  y  $X_{12}$ ,  $X^{***} = X_7$ ,  $X_8$  y  $X_{15}$

Fuente: Elaboración propia con datos del IX Censo Ejidal (INEGI, 2007).



**Cuadro 19. Criterios del FAPPA (correlaciones)**

$X_1$	$X_1$	$X_2$	$X^*$	$X^{**}$	$X^{***}$	$X_9$	$X_{13}$	$X_{14}$
$X_2$		0.65	0.19	0.04	0.19	0.2	-0.16	0.08
$X^*$			0.32	0.24	0	-0.1	0.04	-0.01
$X^{**}$				-0.09	0.3	-0.27	-0.35	-0.17
$X^{***}$					0.02	-0.1	0.12	0
$X_9$						-0.08	0.44	-0.28
$X_{13}$							0.17	-0.11
$X_{14}$								

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, es posible señalar que los criterios previstos en las RO que rigen al FAPPA difícilmente mantienen entre sí una lógica de complementariedad y armonía. Las correlaciones que generan (muy bajas o incluso negativas) hacen casi imposible aplicar más de dos criterios en la selección de proyectos que debe realizar la instancia evaluadora, lo cual agrega un elemento de subjetividad a la labor que ésta desarrolla en la determinación de los proyectos susceptibles de recibir apoyos. En ese sentido, el procedimiento previsto en las RO se vuelve un ejercicio poco consistente desde un punto de vista técnico, lo que sin duda resulta en procesos manipulables, en donde la discusión inicial sobre el objeto de la intervención y la teoría que la sustenta pueden ser soslayadas en aras de intereses u objetivos a corto plazo.

La recomendación al respecto plantea una decisión de alto nivel, pues implica inclinarse por una u otra de las siguientes dos vías: la primera, optar por un resultado de intersección simple de todos los criterios, lo cual significa reducir en extremo a la población beneficiaria. Esta opción se apega literalmente a las RO 2009, pero a costa de un cierto desequilibrio regional en la distribución de los recursos. Aunque en estricto sentido (de acuerdo con el significado literal de las RO) se

respetarían los principios de equidad y eficiencia, en sentido lato (de conformidad con el espíritu de los principios de equidad y eficiencia, que tenderían a una armónica distribución de recursos a lo largo del país), esta opción presenta el claro inconveniente de la concentración de apoyos.

La segunda opción pondría el acento en un empleo *ad hoc* de los recursos del FAPPA, estableciendo techos a las entidades federativas que deberían beneficiarse de seguir literalmente lo dispuesto en las RO. De ese modo, una vez alcanzado el límite impuesto, la distribución de recursos tendría que obedecer un método de cuotas máximas.

Los datos y el estudio presentado en este documento enfatizan la necesidad de analizar cuidadosamente no solamente el objeto de esta intervención, sino de alinear los instrumentos legales que lo sustentan. En particular, es importante señalar que la identificación de beneficiarios y la asignación de recursos por parte del FAPPA deberán basarse en estrictos criterios técnicos que, a su vez, reflejen los fines para los cuales fue creado el programa. Es entendible que la política de desarrollo rural se implementa en ambientes de alta complejidad social y económica (participación de grupos políticos diversos, falta de capacidades e información suficiente), pero precisamente por ello es necesario acotar en lo posible espacios de discrecionalidad que se abren ante la falta de metodologías válidas y la definición de una teoría detrás de la intervención.

## Anexo 1. Análisis de Componentes Principales

Supongamos que estamos interesados en el estudio de  $\mathbf{x}$ , un vector aleatorio con media  $\mu$  y varianza  $\Sigma$  en el espacio vectorial  $\mathbb{R}^d$ . Si  $d$  es grande, pero los elementos de  $\mathbf{x}$  se encuentran altamente correlacionados, debería ser natural considerar la posibilidad de que su comportamiento sea determinado por un número reducido de factores comunes denominados componentes principales de  $\mathbf{x}$ . Si el análisis de  $\mathbf{x}$  pudiera simplificarse mediante el estudio del marco proporcionado por sus componentes principales, ¿habría alguna forma de descubrirlos? La respuesta es sí, y ésta es la idea básica detrás del Análisis de Componentes Principales.

Desde un punto de vista algebraico, sólo estamos buscando un sistema de coordenadas alternativo donde pareciera que los elementos de  $\mathbf{x}$  tienen covarianza cero. Si denominamos las coordenadas de  $\mathbf{x}$  bajo el sistema de coordenadas que estamos buscando como  $\mathbf{y}$ , es esta y lo que llamamos componentes principales de  $\mathbf{x}$ . Ocurre que la suma de las varianzas de los elementos de  $\mathbf{y}$  es igual a la suma de las varianzas de los elementos de  $\mathbf{x}$ , y la varianza de  $\mathbf{y}_i$ , el elemento  $i$  de  $\mathbf{y}$ , puede ser usada para medir la variación de  $\mathbf{x}$  explicada por  $\mathbf{y}_i$ .

Empecemos con la búsqueda del sistema de coordenadas alternativo. Si el conjunto de vectores  $\gamma_i$  constituye una base ortonormal en  $\mathbb{R}^d$ , entonces  $\Gamma$  define una rotación y  $\mathbf{y} = \Gamma\mathbf{x}$  representa a  $\mathbf{x}$  bajo la base ortonormal  $\gamma_i$ . Ya que la varianza de  $\mathbf{y}$  es  $\Gamma\Sigma\Gamma$ , el análisis de componentes principales se reduce a encontrar la rotación  $\Gamma$  bajo la cual  $\Gamma\Sigma\Gamma$  es diagonal. Puesto que  $\Sigma$  es una matriz de covarianzas, es simétrica. Por tanto, el teorema espectral del álgebra garantiza que hay una matriz unitaria  $\Gamma$  tal que  $\Gamma\Sigma\Gamma = \Lambda$ , donde  $\Lambda$  es una matriz diagonal real. El hecho de que  $\Gamma$  es una matriz unitaria implica que  $\Gamma\Sigma = \Gamma\Lambda$ .

La expansión de la notación muestra claramente que  $\gamma_i$  es un vector propio de  $\Sigma$  con valor propio asociado  $\lambda_i$ . Entonces,  $\mathbf{y}_i = \gamma_i\mathbf{x}$ , en donde  $\gamma_i$  es un vector propio de la matriz de covarianzas de  $\mathbf{x}$ , define un componente principal de  $\mathbf{x}$ . Aún más, la varianza de  $\mathbf{y}_i$ ,  $v(\mathbf{y}_i)$ , está dada por el valor propio asociado  $\lambda_i$ .

¿En qué sentido  $\mathbf{y}$  explica la variación de  $\mathbf{x}$ ? Pensemos en  $\text{tr}\Sigma$  como la variación total a explicar.  $\text{tr}\Sigma = \text{tr}\Lambda\Gamma\Gamma$ . Pero  $\Gamma$  es una matriz unitaria. Entonces,  $\text{tr}\Sigma = \text{tr}\Lambda = \sum \lambda_i = \sum v(\mathbf{y}_i)$ . En palabras,  $\mathbf{x}$  y sus componentes principales comparten una variación común, y a esto nos referimos cuando decimos que  $\mathbf{y}$  explica la variación de  $\mathbf{x}$ .

Podemos resumir las propiedades de los componentes principales de  $\mathbf{x}$  de la siguiente manera:

1. El componente principal  $\mathbf{i}$  de  $\mathbf{x}$  está dado por  $\mathbf{y}_i = \gamma_i \mathbf{x}$ , en donde  $\gamma_i$  es el vector propio de  $\Sigma$  asociado al valor propio  $\lambda_i$ .
2.  $v[\mathbf{y}] = \Lambda$ , en donde  $\Lambda$  es una matriz diagonal real. Por tanto, los componentes principales no covarían.
3. La variación total de los componentes principales es igual a la variación total que queremos explicar. Aún más,  $\lambda_i / \sum \lambda_j$  es la proporción de la variación de  $\mathbf{x}$  explicada por el conjunto  $\mathbf{K}$  de sus componentes principales.
4.  $\mathbf{y} = \Gamma \mathbf{x}$  y el hecho de que  $\Gamma$  es una matriz unitaria implican que  $\mathbf{x} = \Gamma \mathbf{y}$ . En particular,  $\mathbf{x}_i = \sum y_j \gamma_j$ . Pero  $\text{cov}(\mathbf{y}_i, \mathbf{y}_j) = 0$ , para  $\mathbf{i}$  diferente de  $\mathbf{j}$ . Entonces,  $\sigma_{ij} = \sum \gamma_{ij}^2 \lambda_j$ .

Cerramos esta sección con dos advertencias sobre análisis de componentes principales. Primero, la distribución para muestras pequeñas de los vectores propios y los valores propios de la matriz de covarianzas de  $\mathbf{x}$  es extremadamente complicada. Segundo, no es invariante a la escala.

- Agostini, A.; Brown, P. y D. Góngora (2008), *Nota técnica. Distribución espacial de la pobreza en Chile*, Estudios de Economía, volumen 35, número 1, junio 2008, pp. 79-110.
- Artin, M. (1991), *Álgebra*, México, Englewood Cliffs/Prentice Hall.
- Bandeira Greño, P., Atance Muñoz, I. y J. M. Sumpsi Viñas (2004), “Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, número 51, pp. 115-136.
- Bongiovanni, R. (2002), “Introducción al análisis de proyectos de inversión en agricultura”, trabajo preparado para el Curso de Posgrado “Herramientas claves para la administración de empresas agropecuarias”, Córdoba, Universidad Empresarial Siglo 21, 13 y 20 de septiembre.
- Brodersohn, V. (sin fecha), Focalización de Programas de Superación de la Pobreza, OEA, documento disponible en línea en: [http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/Focalizacion\\_de\\_los\\_programas.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Focalizacion_de_los_programas.pdf), consulta: marzo de 2011.
- Call, S., y W. Holahan (1985), *Microeconomía*, Mexico, Grupo Editorial Iberoamérica.
- Díaz, E. (sin fecha), *Estado de derecho y democracia*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- Escobal, J. y C. Ponce (2000), Innovaciones en la “Lucha contra la pobreza rural en América Latina”, documento preparado para la CEPAL, presentado en el Encuentro de Altos Directivos contra la Pobreza Rural, Santiago de Chile, 27 y 28 de enero del 2000.
- Esparcia Pérez, J.; Noguera Tur, J. y M. Pitarch Garrido (2000), LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras, *Documents d'anàlisi geogràfica*, número 37, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona: Servei de Publicacions/Universitat de Girona: Sección de Geografía/Universitat Autònoma de Barcelona: Departament de Geografia.
- Fischer, S. y R. Dornbusch (1985), *Economía*, México, McGraw Hill.
- Gollás, M. (2003), “¿El gobierno o el mercado?”, en *Estudios sociológicos*, vol. XXI, número 63, pp. 541-556.
- Holmann, F. (1998), “Evaluación económica de sistemas de producción de leche en el trópico”, trabajo presentado en el taller de Trabajo sobre el Desarrollo de la Lechería en América Tropical, Universidad Central de Venezuela en Maracay, noviembre 19-20.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2006), *Núcleos Agrarios 1992-2006, Concentrado Nacional*, México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2007), Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Cuestionario Censal, México INEGI.
- Lapenu, C. (2000), “El rol del Estado en la promoción de las instituciones de microfinanciamiento”, documento para *Discusión*, número 89, Instituto Internacional para la Investigación de Políticas Alimentarias, División de Consumo de Alimentos y Nutrición.
- Larrañaga, O. (2005), “Focalización de programas en Chile: el sistema CAS”, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, número 528, Banco Mundial.

- Mardia, K.; Kent, J. y J. Bibby (1979), *Multivariate Analysis*, Nueva York, Academic Press.
- Miranda, C. y A. Matos (2002), *Desarrollo Rural Sostenible. Enfoque Territorial: La Experiencia del IICA en Brasil*, Brasilia, IICA.
- Mullainathan, S. (2009), "Development Economics Through the Lens of Psychology", manuscrito, Estados Unidos, Harvard University.
- Pallavi, Ch. y R. Ramakumar (2002), "Microcredit and rural poverty an analysis of empirical evidence", en *Economic and Political Weekly*, volumen 37, número 10, pp. 955-965.
- Presidencia de la República (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Quispe Limaylla, A. (2006), "La necesidad de formación de capacidades para la gestión del desarrollo rural territorial", *Región y sociedad*, volumen XVIII, número 36, pp. 177-194.
- Saraceno, E. (2001), "La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Agricultura familiar y desarrollo sustentable", Brasilia, EMBRAPA, 21 al 23 de noviembre de 2001.
- Shleifer, A. y R. Vishny (1997), "A Survey of Corporate Governance", en *The Journal of Finance*, volumen LII, número 2, pp. 737-783.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Liquidation Values and Debt Capacity: A Market Equilibrium Approach", en *The Journal of Finance*, volumen XLVII, número 4, pp. 1343-1366.
- Trejo, G. y C. Jones (1993), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Editorial Cal y Arena/CIDAC, A.C.
- Vargas del Valle, R. (2003), "Colombia: el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC)", en: *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*, Santiago de Chile, CEPAL/RIMISP/FAO.
- Vélez, I. (2003), "Nicaragua: el Instituto de Desarrollo Rural (IDR)", en: *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*, Santiago de Chile, CEPAL/RIMISP/FAO.
- Waheed, S. (2001), "Analysis of Issues on Micro Credit: The Case of Two Villages in Punjab", en *Pakistan Development Journal*, número 40, pp. 732-750.
- World Bank (1997), "World Development Report 1997: The state in a changing World", *Informe de Desarrollo Mundial 1997: el Estado en un mundo cambiante*, Nueva York, Oxford University Press.
- Yunus, M. (2006), "The Nobel Peace Prize 2006", Nobel Lecture, Manuscrito.

Una comparación de los efectos del  
crecimiento *pro-poor* para México y España  
entre 1984 y 2008

| Luis Huesca Reynoso y  
| Martha Beatriz Padilla Arreola

# Resumen

---

El trabajo explica el fundamento de las políticas *pro-poor* en el contexto de la medición del crecimiento económico y su impacto en el bienestar. Ante una crisis social y económica persistente, es relevante evaluar los efectos del crecimiento económico en favor de los pobres a largo plazo, ya que pueden ser nulificados aun con crecimiento sostenido en un entorno con desigualdad. Se compara si los efectos han sido *pro-poor* para España y México, entre los años ochenta, noventa y la primera década del siglo XXI. Mientras México obtuvo un crecimiento que no fue *pro-poor* durante el periodo 1984-1996, lo contrario sucedió en España; de 1996 a 2008, ambos tuvieron un efecto *pro-poor*, pero España no mostró mejoras significativas; 2006-2008 no fue *pro-poor* en México y las políticas educativas y de salud no revirtieron la tendencia.

## Palabras clave

Crecimiento pro-pobre, distribución, pobreza y educación.

*Clasificación JEL:* D31, D63, I32, I38

# Abstract

---

This paper examines the basic fundamentals of the pro-poor policies in the context of the economic growth measurement and its impact in well-being. Upon the global crisis and social relentless turmoil, evaluating the growth effects on poverty in the long term is important. A positive outcome could be crowded-out even when sustained growth is full-filled with an increasing inequality environment. In order to compare if growth has been pro-poor in Spain and Mexico, an empirical exercise is made between 80, 90 and the first decade in the XXI century. Whereas in 1984-1996 Mexico obtained a non pro-poor growth, the opposite was found in Spain; as for 1996-2008 period both Mexico and Spain showed a pro-poor effect not being clear for the latter case due to the increasing inequality. 2006-2008 did not support the process in Mexico and both education and health policies do not reverse the tendency.

## Keywords

Pro-poor growth, distribution, poverty and education.

Recibido: 5 de agosto de 2011.

Aceptado: 22 de noviembre de 2011.

# Una comparación de los efectos del crecimiento *pro-poor* para México y España entre 1984 y 2008

Luis Huesca Reynoso y  
Martha Beatriz Padilla Arreola

## Introducción

El crecimiento en favor de los pobres (*pro-poor*) se ha convertido en una preocupación central en años recientes por el afán de lograr reducir la pobreza de forma sostenible en los países en desarrollo. Esta expresión no ha sido tratada hasta el momento en un manual que apunte políticas públicas y sociales efectivas para un crecimiento de tipo *pro-poor* que reduzca eficazmente la pobreza; lo que sí existe es una serie de técnicas para su medición y de ahí la relevancia para que empíricamente llegue a ser parte de la agenda de la formulación y evaluación de la política social y económica en cualquier país, como prioridad de los gobiernos.

En un contexto de crisis recurrente, donde el Producto Interno Bruto (PIB) de los países tiende a ser más volátil y frágil en su comportamiento e interdependiente de la economía mundial, se observa que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza o que determinados momentos económicos de reducción del crecimiento pueden –paradójicamente– reducir los niveles de pobreza, siempre y cuando las políticas sociales hayan reducido los niveles de desigualdad que esa sociedad presente en un punto en el tiempo.

Cuando se observa menores niveles de desigualdad social, la población tiene más probabilidades de encontrar fuentes alternativas de ingreso o estrategias que le permitan mitigar su vulnerabilidad y, por ende, no reducir el bienestar social alcanzado; por ello, una sociedad desigual enfrenta un doble desafío: primero, que los efectos de la política social sean más eficaces en la población objetivo y, segundo, que los efectos perversos de una desigualdad constante sean abatidos en el contexto mismo de la política aplicada. Este último punto es prioritario en la medida en que, como condición, permite

distribuir mejor los recursos y un impacto mayor en el bienestar de la población vulnerable.

España aparece en escena con políticas sociales eficaces durante el periodo 1985-1996, y con dificultades, a pesar del crecimiento producido en su economía, durante 1996-2008. A la inversa, México observa un retroceso en materia de crecimiento antipobreza durante 1984-1996, y se recupera en el siguiente periodo de 1996 a 2008; sin embargo, es notable la caída del crecimiento a corto plazo en México para 2006-2008, caso especial que pone en duda si realmente se debe a las políticas implementadas a largo plazo o si obedece sólo a una inercia que terminó por detonar nuevamente la pobreza en este país con niveles por encima de la mitad de su población.

Esta investigación responde a la pregunta: ¿el crecimiento económico de México y España en décadas recientes ha incrementado el ingreso de su población vulnerable y, por ende, ha sido en favor de los pobres?, para colocar sobre la mesa de discusión el aspecto distributivo de las políticas sociales en conjunto con el crecimiento económico, y si éste realmente ha logrado una reducción efectiva de la pobreza.

En la primera parte de este trabajo se describe brevemente los impactos de la política social para México y España; la segunda parte expone los conceptos relevantes sobre el crecimiento *pro-poor* y su consenso en la literatura reciente; en la tercera, se aborda la metodología y las bases de datos empleadas en el ejercicio empírico; y la cuarta, muestra los resultados y las conclusiones de acuerdo con el análisis planteado.

## La política social en retrospectiva en México y España

En el caso de México, la política social ha propiciado cambios sin impactos significativos durante el periodo de análisis de esta investigación. Debido a que la política económica de las últimas décadas se ha empeñado en alcanzar equilibrios macroeconómicos en gran medida, no se ha logrado obtener un mayor crecimiento económico y se ha retrocedido en políticas sociales activas con reformas estructurales, que pudieron haber gestado una sociedad más equitativa y desarrollada logrando un impacto certero en el nivel micro, es decir, en los hogares y su población. Lo anterior se refleja en un evidente deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos. Zermeño y Domínguez (2000) y Ornelas (2006) señalan que en México se está perdiendo la batalla contra la pobreza por, al menos, tres aspectos vinculados con la percepción gubernamental de la política social. Un

primer aspecto consiste en que la política social no ha sido diseñada para resolver el problema de fondo al discriminar, en ocasiones, a una gran parte de la población, y en que los subsidios derivan en mero apoyo asistencial para la sobrevivencia. Lo anterior ha promovido que la población vulnerable no logre competir de forma persistente en igualdad de condiciones, por ejemplo, en el mercado laboral o tener acceso a la educación y a la salud. Un segundo aspecto es que la política social de combate a la pobreza ha sido utilizada como mero estandarte de legitimación por el gobierno en turno, presentándose un sesgo político en la orientación de los recursos y la aplicación de los programas. Y el tercer aspecto, a nivel micro, es el aplicar una excesiva focalización de los recursos hacia las familias supuestamente con mayor vulnerabilidad (Boltvinik, 2004; Huesca, 2010).

En razón de que el crecimiento económico de México ha sido muy vulnerado y dependiente del escenario internacional, presenta niveles promedio por debajo de cero (-0.12%) en la denominada década perdida de los años ochenta, por el orden de 1.5% promedio en los noventa, y con apenas una tasa media de 1.4% del PIB en la primera década del siglo actual (INEGI, 2010). Las condiciones internas no han sido las suficientes para detonar una capacidad endógena de crecimiento por la falta de reformas estructurales de fondo en el mercado laboral, así como en la política fiscal, lo que, aunado a una débil e insuficiente política social, ha resultado en una capa social cada vez más frágil en México. Una consecuencia del fracaso en la dirección de las políticas sociales en México es el incremento en la pobreza observado en 2006 y 2008, cuando pasó de 35.5 a 39.9% del total de los hogares (CONEVAL, 2010).

Cuando se observa menores niveles de desigualdad social, la población tiene más probabilidades de encontrar fuentes alternativas de ingreso o estrategias que le permitan mitigar su vulnerabilidad.

En resumen, la política social aplicada en México en el periodo de análisis de esta investigación no ha permitido que se estimule el desarrollo de las capacidades productivas de los hogares e individuos pobres y ha sido insuficiente para resolver el problema de la pobreza estructural, resultando en un apoyo asistencial para la sobrevivencia y terminando por segregar a otros sectores pobres al no tener carácter universalista (Boltvinik, 2010).

Por su parte, en España las reformas económicas de los primeros gobiernos socialistas de los años ochenta sí resultaron en una mejora de las condiciones sociales y económicas de su población, bajo una participación con enfoque redistributivo por parte del sector público,

al propiciar fuertes cambios en la estructura laboral, con la mayor incorporación de la mujer a la vida activa, y al asumir los cambios demográficos de una población creciente en el rango de la tercera edad, con las reformas de pensiones que tuvieron un impacto positivo sobre la distribución del ingreso de la sociedad española (Oliver *et al.*, 2001: 2).

Para lograr lo anterior, el gobierno español en turno se vio forzado a inducir un deterioro entre sus relaciones con los sindicatos y dirigencias respectivas, toda vez que los esfuerzos por la reconversión y la modernización económica del país habían sido soportados por los trabajadores. A la fuerte oposición de comunidades autonómicas, como Cataluña y el País Vasco, hacia algunas medidas del gobierno se sumó, en 1988, la Unión General de Trabajadores (UGT), cuyo resultado fue la convocatoria a una huelga general en ese mismo año. Fue así como un sindicato socialista, la UGT, figuró como la base de un movimiento social frente a un gobierno de un mismo signo político.

La huelga general en España en el año 2010 convocada por la UGT, donde más de un millón setecientas mil personas se manifestaron en todo el país, no hace sino confirmar los efectos de la crisis internacional y la ralentización en el crecimiento económico mundial que en el caso español tuvo consecuencias negativas sin precedentes, entre las más importantes: la reducción de los ingresos de su población y un aumento sostenido del desempleo, el cual llegó a tasas con niveles iguales a los de 20 años atrás, superiores a 20% (UGT, 2010).

Entre 1985 a 1996 se lograron avances significativos en la política social con las reformas siguientes: universalización de la asistencia sanitaria gratuita, fortalecimiento del sistema de protección contra el desempleo y consolidación y garantía del sistema público de pensiones (Levy y Mercader, 2003). Hasta en un tercio se redujo la desigualdad gracias a reformas educativas que lograron, en este lapso, un aumento de calificación en los trabajadores españoles, lo cual permitió su inserción exitosa al mercado laboral.

En España, la evidencia establece que los cambios institucionales implementados en la educación durante las últimas décadas tendieron a favorecer con mayor intensidad a aquellos individuos provenientes de familias con dificultades financieras (Raymond *et al.*, 2001).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Los autores muestran que el promedio de años de escolaridad de los ocupados en España pasó de 8.2 en 1977 a 11.4 en 1999, un importante aumento en términos relativos, superior a 38%; mientras que la escolaridad media para los desempleados fue muy parecida en 1977 (8.21), si bien en 1999 la diferencia se había agrandado para este colectivo con un nivel educativo medio menor al de los ocupados (11 años).

Las medidas para paliar la crisis se están tomando por primera vez de forma concertada en el ámbito europeo e internacional, consistentes en otorgar ayudas públicas a sectores en crisis y llevar a cabo programas de gasto público y protección social, acompañadas del incremento del papel regulador de los Estados y de las organizaciones internacionales; lo cual, aunado a las bases formadas y fortalecidas en el sistema español, puede permitir que aun con la crisis actual tenga las capacidades para retomar la senda del desarrollo social con crecimiento económico.

## Concepto y aplicación empírica de las curvas *pro-poor*

Entre académicos especialistas en el tema de la pobreza existe un gran número de propuestas para definir lo que se entiende por crecimiento *pro-poor* (Kakwani y Pernia, 2000; Hanmer y Booth, 2001; Eastwood, 2002; White y Anderson, 2001; Ravallion y Datt, 2002; Ravallion y Chen, 2003; Klasen, 2003; Son, 2004; Kakwani *et al.*, 2004; Duclos, 2009). En este apartado, más que discutir cada una de las contribuciones, se retoma un consenso en el concepto citando específicamente el trabajo de Duclos (2009),<sup>2</sup> quien plantea las siguientes preguntas: ¿el crecimiento es bueno para los pobres?, ¿cómo es que el crecimiento económico puede ser declarado de tipo *pro-poor*? Las respuestas deben permitir, en esencia, estar en condiciones para diferenciar, desde el término de distribución, qué tanto del crecimiento ha sido efectivamente *pro-poor*.

También la literatura reconoce que la búsqueda de una evaluación adecuada del fenómeno *pro-poor* demanda ir más allá del uso de promedios de simples relaciones entre crecimiento y determinados indicadores oportunos de pobreza, ya que el solo uso de ciertos indicadores conlleva la normatividad de realizar juicios de valor que podrían ser muy discutidos y aplicados con gran discrecionalidad.<sup>3</sup>

Un primer requerimiento de tal definición es que se debe diferenciar claramente el crecimiento *pro-poor* de otros tipos de crecimiento económico; esto se expresa en las propuestas de McCulloch y Baulch (1999),

<sup>2</sup> Para una explicación con más detalle acerca de lo que es *pro-poor*, cuyo fundamento radica en la teoría de la pobreza y del bienestar, véase a Duclos (2009: 49), donde se presenta una discusión acerca del desarrollo matemático de juicio de valor de las condiciones de primer y segundo orden *pro-poor*.

<sup>3</sup> Existe un lazo entre crecimiento y cambios en la pobreza que se puede ver afectado por lo sensible de la determinación de los umbrales seleccionados para medir la pobreza; aun cuando se presente un incremento en los ingresos reales de la población, los umbrales pueden cambiar de tal suerte que se produzcan variaciones erráticas en los niveles de pobreza que no correspondan con la realidad (Duclos, 2009: 38).

quienes comparan la distribución actual del ingreso con aquella que prevalecería en el caso de un crecimiento con distribución neutral, y la de Kakwani y Pernia (2000) al elaborar una medición *pro-poor* con un índice como la razón entre la reducción total de la pobreza sobre la reducción de la pobreza en la misma situación anterior con un efecto neutral del crecimiento sobre la distribución; sin embargo, ambas aportaciones sólo otorgan una respuesta para la primera pregunta que plantea Duclos (2009), dejando pendiente la segunda.

De cualquier forma, el crédito del enfoque *pro-poor* va para Kakwani y Pernia, quienes establecen que para “promover un crecimiento *pro-poor growth* se requiere de una estrategia que sea deliberadamente sustentada en favor de los pobres, de tal suerte que los pobres se beneficien proporcionalmente más que los ricos” (Kakwani y Pernia, 2000: 3).<sup>4</sup>

Entonces se debe responder si efectivamente se ha presentado un crecimiento *pro-poor*, así como también qué tanto del crecimiento es *pro-poor*, donde incluso el efecto de una etapa económica de recesión

Las condiciones internas no han sido las suficientes para detonar una capacidad endógena de crecimiento por la falta de reformas estructurales de fondo

o decrecimiento puede estar en condiciones de reducir la brecha entre los agentes sociales, siempre y cuando dicho proceso afecte en mayor medida a los grupos de altos ingresos; en otras palabras, si el crecimiento negativo en los ingresos fuese a la par con una reducción en la desigualdad (Kakwani *et al.*, 2004). Se tiene la idea de que cuando el crecimiento es negativo, la pobreza crece en términos generales; sin embargo, puede ser que un crecimiento negativo resulte en una reducción del número de pobres (Kakwani *et al.*, 2004: 4), siempre y cuando la pérdida en bienestar por la reducción en los ingresos reales de la población vaya acompañada de una reducción en al menos la misma proporción de la desigualdad, término que Kakwani (*et al.*, 2004) ha denominado como “fuertemente *pro-poor*” y, por el contrario, es de tipo “anti-pobreza” aun cuando los niveles de la desigualdad se hubieran reducido durante el curso del (de)crecimiento.

Por lo anterior, un requerimiento en segundo término es que al menos el crecimiento económico implique que los pobres se vean beneficiados en mayor medida que los no pobres. Dichos cambios

<sup>4</sup> El estudio de Kakwani (1993) ya planteaba entonces las limitantes de los efectos que un programa de política social con apoyos asistenciales puede tener en combatir la pobreza, en la medida en que la desigualdad es un fenómeno persistente y, que por ese motivo, aun con crecimiento económico presente, los resultados de la política aplicada tendrían un efecto perverso al incrementar la pobreza en lugar de reducirla.

no proporcionales implican (al menos en términos relativos) que el aumento en la tasa de crecimiento de los ingresos de los pobres sea superior a la tasa de crecimiento del ingreso de los no pobres.

## Evidencia empírica

Son (2004) analizó los efectos del crecimiento *pro-poor* en Tailandia entre 1988 y 2000. Encontró que, al inicio, los efectos del crecimiento económico no produjeron cambios del todo positivos en favor de los pobres y, aunque la pobreza se redujo, ésta fue acompañada de un crecimiento menor a favor del grupo pobre, con tasas inferiores a 9 y 7.5%, tasas de referencia del decil más alto en cada periodo para 1988-1990 y 1990-1992, respectivamente; sin embargo, después, en los noventa y gracias a las políticas de protección y seguridad social aplicadas en aquel país hasta el año de 1996, el crecimiento resultó *pro-poor* con tasas medias superiores a 7.65 y 5.75% para todos los deciles inferiores al más rico ( $L(p) < 100$ ) en los periodos de 1992-1994 y 1994-1996; para revertirse en el resto del lapso analizado, con un crecimiento negativo superior para todo  $L(p) < 100$  en los años 1996-1998 y 1998-2000, por la crisis asiática que afectó de sobremanera a Tailandia y donde el decil más bajo obtuvo un nada decoroso -2.55 y -4.4% en crecimiento, respectivamente para cada periodo bianual.

Existen a la fecha dos aplicaciones para México que analizan el impacto *pro-poor* del crecimiento (Araar *et al.*, 2009; Duclos *et al.*, 2009). El primer trabajo realiza un ejercicio empírico desde los años noventa al 2004 y determina que en la primera década definitivamente la dinámica de crecimiento no favoreció a los más desprotegidos; en tanto que en 2004 hubo una mejoría y el crecimiento presentado favoreció a los pobres en mayor medida; como resultado de ello, concluye que para el periodo de 1992 a 2004 el crecimiento en la economía mexicana y su efecto en los ingresos familiares sí es de tipo *pro-poor*.

La segunda aplicación por Duclos (*et al.*, 2009) analiza la posibilidad de una reforma tributaria en favor de los pobres con respecto de los impuestos indirectos, y encuentra que puede ser eficaz dependiendo de la concepción que se tenga de la pobreza, por un lado, y de la eficacia en la recaudación. Así, este último estudio propone una reforma marginal de reducción fiscal en IVA en alimentos o energía eléctrica, la cual sería relativamente en favor de los pobres (*pro-poor*); sin embargo, en términos absolutos, una reducción en impuestos indirectos sobre cualquier tipo de productos considerados generaría un efecto absolutamente anti *pro-poor*, ya que el estudio determina

que una reforma al IVA –que al menos fuera “neutral” en ingresos fiscales y que aplique tasas reducidas en alimentos e incrementándolos para transporte– sería considerada absoluta y relativamente *pro-poor* para todos los índices y líneas de pobreza existentes.

Con el análisis empírico vertido en este trabajo se pretende extender la discusión de lo sucedido hacia finales de la década reciente; realizar simultáneamente una comparación entre la dinámica de crecimiento y la política social, de forma breve, entre España y México y aportar una de las primeras aplicaciones empíricas en este tipo de metodología para contabilizar los impactos de la pobreza dentro de un enfoque relativo con la estimación de las curvas *pro-poor*.

### Curvas *pro-poor*

Siguiendo la idea básica de Kakwani y Pernia (2000), el crecimiento económico puede o no ser *pro-poor* (a favor de los pobres); será *pro-poor* siempre y cuando los pobres disfruten de los beneficios del crecimiento en mayor proporción que los no pobres, pues es en este contexto en el que la desigualdad debería reducirse a la par durante el curso de dicho crecimiento. De esta manera, se dice que el crecimiento es *pro-poor* y se confirma la llamada condición de primer orden cuando la curva de Lorenz se desplaza hacia arriba con la condición:  $\Delta L(p) \geq 0$  para cualquier nivel de percentil  $p$ , y por ello la curva de Lorenz se define de la siguiente manera:

$$L(p) = \frac{1}{\mu} \int_0^x f(y) dy \quad (1)$$

donde  $\mu$  representa la media de ingreso de la sociedad, y es el ingreso per cápita con su función de densidad de probabilidad respectiva en  $f(y)$ .

La condición de segundo orden se presenta, entonces, cuando multiplicamos el ingreso medio social  $\mu$  por las ordenadas de Lorenz para cada nivel de  $p$  como  $\mu L(p) = GL(p)$ , obteniendo así la llamada curva generalizada de Lorenz con un cambio unánime al alza (crecimiento), donde se puede decir, sin ambigüedad, que la pobreza ha disminuido para cualquier clase de medidas de la pobreza, independientemente del nivel de umbrales definidos para tal estimación (Atkinson, 1987).

El teorema de Atkinson (1987) es poderoso en la medida en que sirve de base para la curva de pobreza que se utiliza en este estudio y que ha sido diseñada y aplicada empíricamente por Son (2004), quien define la curva de pobreza considerando la curva de Lorenz en la

expresión (1) como la participación de la media del percentil  $p$  sobre la norma de ingreso social  $\mu$  como sigue:

$$L(p) = \frac{\mu_p P}{\mu} \quad (2)$$

Aplicando logaritmos en ambos lados, la expresión (2) queda definida como:

$$\ln(\mu_p) = \ln(L(p)) - \ln(p) \quad (3)$$

Considerando la primera diferencia de la ecuación (3) para determinar la tasa de crecimiento  $g(p)$ , se tiene entonces  $\Delta \ln(\mu L(p))$ , donde  $g(p) = \Delta \ln(\mu_p)$ , y que puede ser reescrita en la expresión (4) como:

$$g(p) = g + \Delta \ln(L(p)) \quad (4)$$

La curva *pro-poor* donde  $g = \Delta \ln(\mu)$  es la tasa de crecimiento del ingreso medio social; por ende, cuando  $p=100$ ,  $g(p)=g$  dado que  $\Delta \ln(p)=0$  y  $p=100$ , tal y como sucede en el mismo nivel de percentil con la ordenada generalizada que es igual a la media social de ingreso y representado como  $GL(p_{100}) = \mu$ .

La curva de pobreza estimada de la expresión (4) tiene las siguientes condiciones para conocer si el crecimiento es *pro-poor* siempre y cuando  $g(p) > g$  para todo  $p < 100$ , ya que la curva de Lorenz se habrá trasladado hacia arriba y sin cruce alguno ( $L(p) > 0$  para todo  $p$ ). Contrariamente, no será *pro-poor* cuando se presente la situación en que  $g(p) < 0$  para todo  $p < 100$  y  $g$  sea positivo, donde un crecimiento económico incrementará la pobreza (Son, 2004: 309).

El tercer caso es aquel en el que el impacto del crecimiento es ambiguo sobre la pobreza, cuando  $0 < g(p) < g$  para todo  $p < 100$ , que implicará una cierta reducción de la pobreza pero ésta será acompañada de un incremento en la desigualdad tal que  $(p) < 0$  para todo  $p$ , resultando en un crecimiento que favorecerá en mayor medida a los que más tienen, en detrimento de mejorar las condiciones de bienestar de los ingresos bajos.

## Datos y aplicación empírica

Para la aplicación empírica se tomaron los microdatos de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) para España, levantados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) considerando los años

1985, 1996 y 2008. El problema conceptual se cruza con el cambio de moneda de la peseta hacia el euro. Al respecto se obtuvo la distribución de 2008 en euros per cápita a precios corrientes y se multiplicó por 166.386, tipo de cambio fijado por la paridad de un euro con respecto de la peseta. De esta forma se obtuvo el deflactor del incremento inflacionario durante el periodo de análisis 1985-2008, que resultó de 165.1 (Banco de España), y se aplicó a la distribución de la ECPF de 2008 en pesetas. Así, las distribuciones de las ECPF de 1985, 1996 y 2008 se convirtieron a euros a precios constantes de 1985 y, por ende, están en términos reales y comparables entre sí.

Por su parte, para México se emplearon los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de los años 1984, 1996, 2008 y, como caso especial, 2006, con el objetivo de probar precisamente los efectos de la crisis en el crecimiento medio de los ingresos y la pobreza en las últimas dos encuestas. Las encuestas se deflactaron empleando el índice de precios al consumidor por estratos de ingreso del Banxico con la base 2000=100, y se empleó el programa estadístico STATA 11 en los cálculos y gráficos. Se procedió con la elaboración de los deciles por ingreso per cápita, de tal modo que se puede inferir el impacto para cada grupo al interior de su decil respectivo.

A continuación se muestra el análisis empleando las encuestas de los hogares y se obtiene el comportamiento en términos del crecimiento económico, pero reflejado en sus ingresos por medio de las curvas de pobreza. La aplicación empírica con microdatos que se muestra también tiene la ventaja de observar lo que ocurrió en el largo plazo y no solamente un punto en el tiempo. En los cuadros 1 y 2 se presentan las ordenadas de Lorenz  $L(p)$  y las generalizadas de Lorenz  $GL(p)$  para el caso español y mexicano.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Para el cálculo de las ordenadas generalizadas y el ordenamiento sobre distintas funciones de distribución en el bienestar véanse los trabajos de OK y Lambert (1999) y Lambert y Ramos (2002).



**Cuadro 1. Ordenadas de Lorenz y medias de ingreso per cápita por percentil en España, 1985-2008 (euros mensuales 1985=100)**

Percentiles	1985		1996		2008	
	$L(p)$	$GL(p)$	$L(p)$	$GL(p)$	$L(p)$	$GL(p)$
10	2.7	20.7	3.3	35.6	3.3	59.4
20	7.4	57.0	8.5	91.5	8.2	146.2
30	13.2	101.7	14.8	159.0	14.4	254.9
40	20.0	153.8	22.1	236.9	21.5	382.5
50	27.8	213.9	30.4	325.4	29.5	523.5
60	36.8	283.1	39.7	425.2	38.8	688.6
70	47.1	362.7	50.2	537.6	49.4	878.1
80	59.2	456.1	62.4	668.1	61.9	1 101.2
90	74.3	572.0	77.2	827.1	76.9	1 365.1
100	100.0	770.1	100.0	1 071.2	100.0	1 774.6

Fuente: Elaboración propia con base en la ECPF años 1985, 1996 y 2008.

Es fácil detectar que las participaciones en el ingreso de los deciles más bajos favorecen en mayor medida a España, como resultado de una creciente participación en el ingreso por parte de los hogares en situación de pobreza. Las participaciones del decil más bajo ( $L(p)=10$ ) son superiores dos veces en 1984-1985 y se incrementan hasta tres veces más en 1996, y 2.36 veces como razón de participación en los años posteriores de 1996 y 2008, respectivamente. Lo anterior revela no solamente la importancia de la cobertura de las políticas sociales, sino también de su mayor impacto en España, lo que permite integrar en mayor medida a los más vulnerables de la sociedad.



**Cuadro 2. Ordenadas de Lorenz y medias de ingreso per cápita por percentil en México, 1984-2008 (pesos trimestrales 2000=100)**

Percentiles	1984		1996		2008	
	$L(p)$	$GL(p)$	$L(p)$	$GL(p)$	$L(p)$	$GL(p)$
10	1.3	56.2	1.1	47.0	1.4	124.9
20	3.7	162.0	3.1	138.8	3.8	347.5
30	7.0	306.7	6.1	268.1	7.1	651.4
40	11.3	494.8	9.9	435.6	11.3	1 039.1
50	16.9	737.4	14.7	648.4	16.6	1 524.4
60	23.9	1 044.4	20.7	916.7	23.2	2 129.4
70	32.6	1 427.2	28.5	1,259.4	31.5	2 890.0
80	44.1	1 929.2	38.8	1,716.2	42.3	3 886.7
90	61.0	2 669.4	54.8	2,423.0	57.6	5 293.9
100	100.0	4 373.2	100.0	4 421.9	100.0	9 188.5

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH años 1984, 1996 y 2008.

Los ingresos medios reales se muestran en el último renglón cuando  $GL(p) = 100$ . Para España los aumentos han sido sostenidos, mientras que en el caso mexicano el incremento es apenas perceptible entre 1984 y 1996, al pasar el ingreso per cápita de 4 373 a 4 422 pesos, en tanto que para 2008 se observa un ingreso real per cápita de 9 188 pesos, lo cual permite plantear y responder, en comparación con el caso español para el mismo periodo, la siguiente pregunta: ¿se habrá traducido ese incremento real en los ingresos de los hogares mexicanos en una reducción de la pobreza y de mayor bienestar?

España mostró un incremento que pasó de 770 a 1 071 euros per cápita entre 1985-1996, y el crecimiento de su ingreso real per cápita fue mayor para 1996-2008 hacia un nivel de 1 775 euros. La información de los ingresos y su comportamiento por percentiles se ubican en un mejor contexto en el cuadro 3, donde se presentan los resultados de calcular sus tasas de crecimiento obtenidas con la expresión (4).



**Cuadro 3. Curvas de pobreza *pro-poor* y crecimiento medio anual en México y España, 1984-2008**

Percentil	España		México	
	1985 - 1996	1996 - 2008	1984 - 1996	1996 - 2008
10	6.86	4.28	-3.13	10.23
20	5.61	3.60	-2.66	9.19
30	5.13	3.65	-2.33	8.71
40	4.85	3.78	-2.22	8.40
50	4.63	3.71	-2.23	8.16
60	4.39	3.83	-2.27	7.95
70	4.15	3.97	-2.18	7.75
80	3.94	4.10	-2.04	7.53
90	3.71	4.14	-1.71	6.93
100	3.00	4.21	0.09	6.09

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH y ECPF, respectivamente.

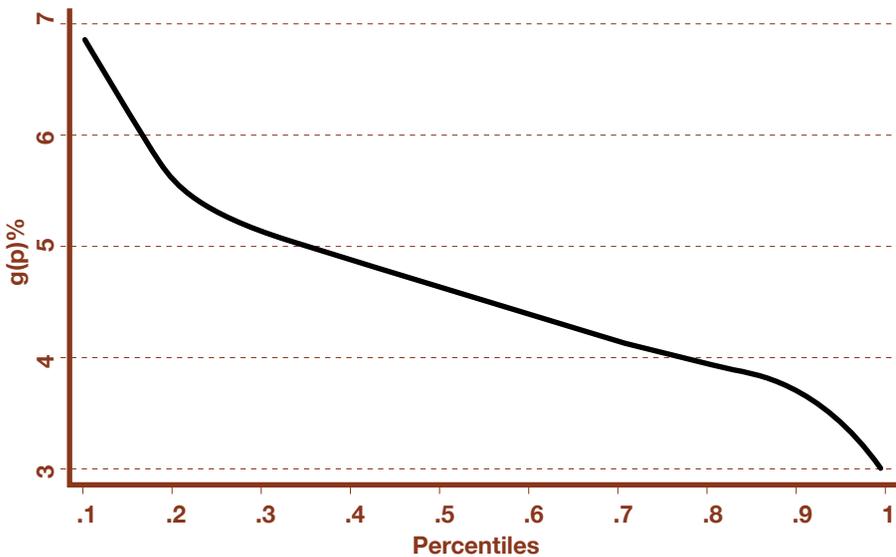
Se observa cómo la tasa anual de crecimiento de la media del ingreso ha favorecido en mayor medida a los hogares españoles en ambos periodos con respecto de México ( $g(p) = 100$ ) con 3% y 4.21% en los periodos de análisis, mientras que México observó un crecimiento nulo en su primer periodo y lo mejoró sustancialmente con 6.1% durante 1996-2008; sin embargo, España muestra un problema de ambigüedad entre 1996 y 2008, ya que el crecimiento no puede presentarse como *pro-poor* para todos los percentiles, en la medida en que no todos sus grupos obtuvieron una tasa superior que la media del percentil  $g(p) = 100$ , que resultó por el orden de 4.21 por ciento.

El percentil 10 logra superarla con 4.28% y el resto de sus grupos obtuvieron crecimiento, pero por debajo de la media de la distribución. México presenta un crecimiento negativo durante 1984-1996, y en el periodo siguiente se aprecia una mejoría para el total de la distribución,

donde las tasas son mayores a la media de 6.1%. Las gráficas 1 y 2 muestran los resultados de las curvas de pobreza para España. Se observa claramente la manera en que el crecimiento ha impactado a lo largo de todos los percentiles y que para el periodo 1985-1996 fue de mejora significativa; en el periodo posterior, a pesar del aumento en el crecimiento real, la curva de pobreza de la gráfica 2 no refleja la mejoría observada en la gráfica 1, con cambios que no son homogéneos y son señal de distorsiones en determinadas políticas que requieren de ajuste. Se puede concluir con certeza que entre 1985 y 1996 el crecimiento sí fue en favor de los pobres, en tanto que para el periodo 1996-2008 no lo fue.



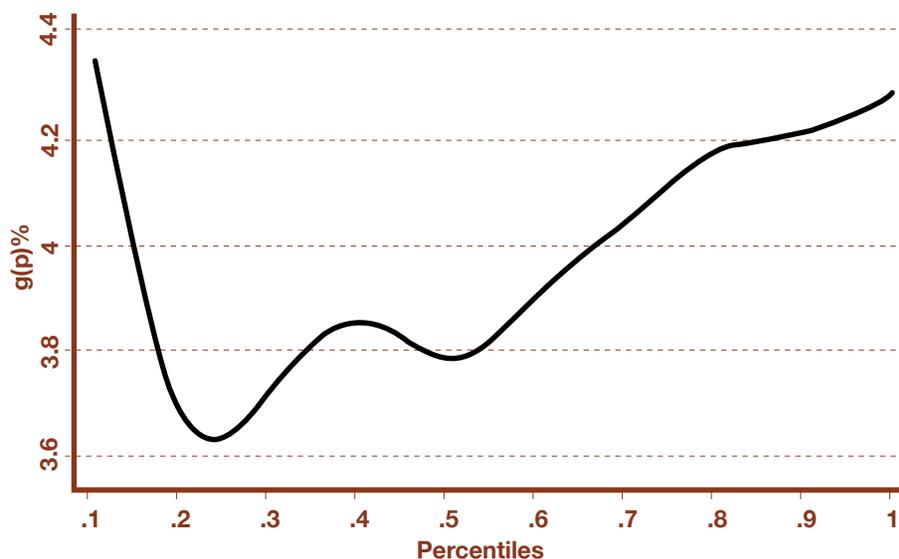
Gráfica 1. Curva de pobreza de crecimiento *pro-poor* para España, 1985-1996



Fuente: Elaboración propia con base en la ECPF, años respectivos.



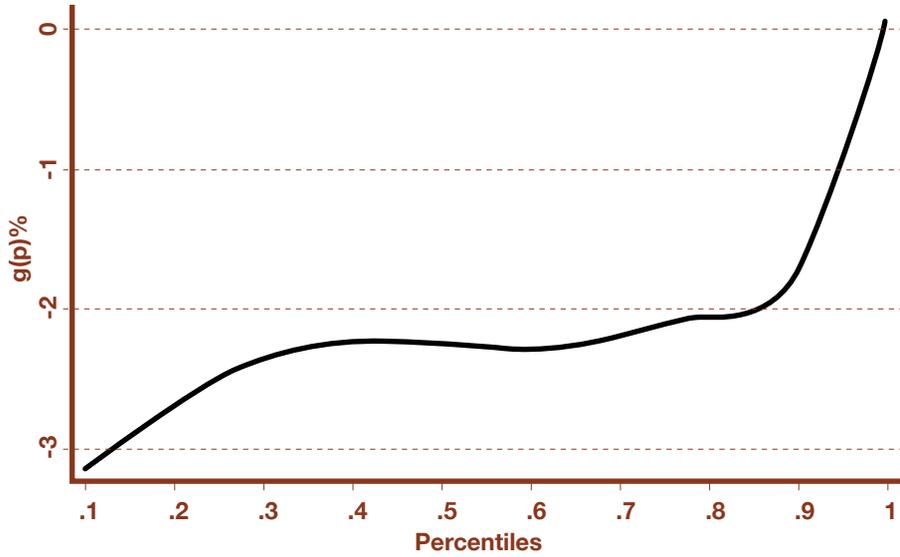
Gráfica 2. Curva de pobreza de crecimiento *pro-poor* transitivo para España, 1996-2008



Fuente: Elaboración propia con base en la ECPF, años respectivos.

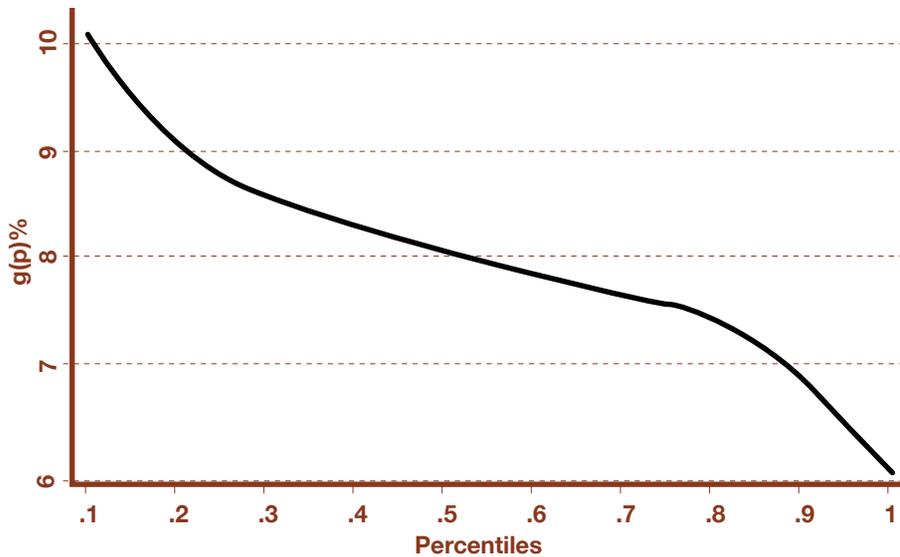
En México (gráficas 3 y 4) sucede la situación contraria, donde el periodo 1984-1996 indica un caso anti-pobreza (todos los puntos de la curva se localizan por debajo de cero), en el cual los hogares no tuvieron acceso a mejorar sus condiciones de ingreso real; además se puede argumentar, con toda certeza, que 1996 fue un año de mayor pobreza que 1984. La dinámica de crecimiento marchó positivamente durante 1996-2008, un periodo de 12 años en el cual México observó un aumento en los ingresos y participación por el orden de 6.1% medio anual (gráfica 4), y los percentiles inferiores recibieron un porcentaje de crecimiento superior a esta cifra. Por lo anterior, para 1996-2008 se puede concluir que el crecimiento sí fue de tipo *pro-poor*, apuntando que 1996 fue un año de salida de crisis y significó un punto de partida muy bajo en cuanto a niveles de bienestar e ingresos per cápita.

Gráfica 3. Curva de pobreza de crecimiento no *pro-poor* para México, 1984-1996



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, años respectivos.

Gráfica 4. Curva de pobreza de crecimiento *pro-poor* para México, 1996-2008



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, años respectivos.

Hasta aquí los resultados son compatibles completamente con el estudio de Araar (*et al.* 2009) y podemos afirmar que el efecto *pro-poor* se ha extendido hasta 2008; sin embargo, hay que agregar que en el caso mexicano ha habido una gran ausencia de políticas sociales en todo el periodo analizado por la falta de reformas estructurales en los ámbitos de la educación, de reformas integrales a la seguridad social, así como de tipo fiscal, siendo este último uno de los temas de discusión política ante los que el sistema político mexicano ha presentado mayor aversión y menor disposición. El tema fiscal es prioritario por el poder que ejerce en el sistema distributivo de los ingresos, de tal suerte que frenar o postergar su reforma estructural no ha permitido evitar que la desigualdad mexicana del ingreso permanezca en los niveles más altos del contexto internacional.

### México como caso especial: 2006-2008

A continuación se evalúa el crecimiento entre los años 2006-2008 para verificar a corto plazo si la situación de bienestar y condiciones en favor de los pobres aplican para el caso mexicano, toda vez que los resultados oficiales de la contabilidad de la pobreza fue de un aumento (CONEVAL, 2010).

La curva para el periodo 2006-2008 indica que el crecimiento no fue *pro-poor* por dos razones: la primera porque se presenta una reducción en las medias de ingreso, y por tanto del crecimiento, y la segunda debido a que los percentiles bajos no recibieron beneficios de participación en su ingreso (incremento de la desigualdad), sobre todo por la participación que hizo que se localizara más hacia la parte alta de la distribución y, además, por el efecto perverso de que el crecimiento se redujo. Lo anterior se observa de forma clara con la evidencia de la gráfica 5.



Gráfica 5. Curva de pobreza de crecimiento no *pro-poor* para México, 2006-2008



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, años respectivos.

La curva *pro-poor* de pobreza es creciente a lo largo de todos los percentiles como señal de que, precisamente, los grupos más bajos resintieron una mayor caída y participación en el (de)crecimiento de los ingresos y del bienestar, y con toda certeza se puede concluir que la pobreza aumentó. Las reducciones son drásticas y van desde -18% para el primer percentil hasta 14.4% en el cuarto, y donde se ubica la mayor cantidad de pobreza en el país; incluso se mantiene negativo con hasta 11.6% para el grupo de ingreso más alto (véase cuadro 4). Evidentemente, el crecimiento negativo en el periodo ante una caída superior para los percentiles inferiores es resultado de un grave deterioro social y de un retroceso en el combate de la pobreza en México, a causa de una débil estructura de instituciones que deberían estar dotadas y preparadas para enfrentar situaciones de crisis en apoyo a la población vulnerable.



**Cuadro 4. Curvas de pobreza y crecimiento medio en México, 2006-2008 (2000=100)**

Percentil	2006		2008		2006-2008
	$L(p)$	$GL(p)$	$L(p)$	$GL(p)$	$g(p)$
10	1.45	168.15	1.4	124.9	-18.05
20	3.99	462.21	3.8	347.5	-16.95
30	7.38	855.32	7.1	651.4	-15.60
40	11.63	1 346.87	11.3	1 039.1	-14.35
50	16.89	1 956.68	16.6	1 524.4	-13.40
60	23.37	2 707.74	23.2	2 129.4	-12.45
70	31.56	3 656.22	31.5	2 890.0	-11.95
80	42.3	4 900.03	42.3	3 886.7	-11.60
90	58.04	6 723.56	57.6	5 293.9	-12.30
100	100.0	11 584.36	100.0	9 188.5	-11.60

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH años 1984, 1996 y 2008.

En este contexto, las políticas educativas, de salud y laboral van de la mano, en la medida en que se revelan insuficientes, ya que solamente mitigan la pobreza mas no la reducen en México. Estos resultados ponen en evidencia que, previo al año 2009, ya se había presentado un decremento en el bienestar de los hogares mexicanos y, seguramente, en 2010 con la nueva información de la ENIGH se podrá comprobar el mayor deterioro ocasionado por la crisis reciente.

El punto pendiente en la agenda de investigación es colocar en la mesa de debate la posibilidad real de universalizar las políticas públicas en México y sus posibles efectos (Levy y Rodríguez, 2005; Valencia y Foust, 2010), sobre todo cuando se presenta el contexto de un Estado que no realiza reformas estructurales para fortalecer fiscalmente sus ingresos y plantear la universalidad de los servicios públicos básicos. Entonces, el análisis de este trabajo permite comprender los esfuerzos requeridos

para aprovechar momentos que puedan llevar a los más necesitados el desarrollo integral como resultado del crecimiento económico.

## Conclusiones

Se ha realizado un repaso conceptual así como una aplicación empírica de las técnicas *pro-poor* para el caso español y mexicano, con un enfoque relativo y de participaciones de las tasas de crecimiento real de los ingresos de cada grupo en su posición distributiva. La evaluación del crecimiento en pro de los pobres permite advertir la eficacia de las políticas económicas y sociales aplicadas en los periodos analizados, en particular en España, donde las políticas implementadas forzaron cambios positivos sociales, gracias a las reformas en su sistema de seguridad social, de inserción en educación, de pensiones y, aunque más lentamente, en su mercado laboral, al contar con un seguro de desempleo y de inducción hacia un sistema de garantía de ingreso mínimo en sus comunidades autónomas.

Lo anterior permitió a los españoles revertir sus niveles de pobreza durante 1985-1996, aunque para 1996-2008 se produjo en aquel país una reducción de la pobreza pero con menor intensidad, donde los beneficios del crecimiento han ido a parar a los grupos de ingreso más altos. El contexto actual de España advierte que sí tiene las condiciones para revertir y preparar una senda de crecimiento *pro-poor* en los próximos años mediante una agenda que implemente los ajustes requeridos a corto plazo, con énfasis en el tema laboral y la urgente necesidad de movilidad de su factor trabajo como estrategia para combatir su tasa de desempleo, de las más altas en Europa por la crisis económica reciente.

Por su parte, en México ocurre el fenómeno contrario: para 1984-1996 el lento crecimiento, aunado a la ausencia de políticas sociales y a la crisis de 1995, no permitió impulsar el bienestar social, y en el periodo siguiente se observó una mejoría, pero considerando un punto de bienestar reducido y muy alto de pobreza (año de 1996), con lo cual la presencia de crecimiento ha favorecido sólo al grupo del percentil más alto, al obtener las mayores ganancias que ha otorgado el crecimiento del país en este último periodo. Al estimar los cambios en el corto plazo para 2006-2008, es fácil detectar el deterioro relativo que no se percibe en el largo plazo y las caídas drásticas en el crecimiento de los ingresos para todos los percentiles de población.

Por lo anterior, una de las propuestas del trabajo es precisamente avanzar hacia el universalismo de las políticas públicas, pero con mejoras en la fortaleza del Estado como agente recaudador y redistributivo.

Se advierte la necesidad de replicar un estudio *pro-poor* por niveles educativos, así como por el acceso a la seguridad social, de tal manera que se detecte con mayor precisión el impacto directo de la ausencia de reformas educativas integrales que puedan, como en el caso español, ser detonantes de una reducción de la pobreza.

- Araar, A. *et al.* (2009), "Testing for pro-poorness of growth with an application to Mexico", en *Review of Income and Wealth*, volumen 55, número 4, diciembre de 2009, pp. 853-881.
- Atkinson, B. (1987), "On the measurement of poverty", en *Econometrica*, volumen 55, número 4, julio de 1987, pp. 749-764.
- Boltvinik, J. (2010), "Ingreso ciudadano universal y economía moral: una propuesta para México", en Valencia, E. (coord.), *Las perspectivas del universalismo en México*, Guadalajara, Cátedra Konrad Adenauer/Instituto Tecnológicos y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades", en Boltvinik, J. y A. Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores/Gobierno de Tamaulipas.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, México, CONEVAL.
- Duclos, J. (2009), "What is pro-poor?", en *Social Choice Welfare*, volumen 32, número 1, pp. 37-58.
- Duclos, J.; Makdissi, P. y A. Aarar (2009), "Pro-poor tax reforms, with an application to Mexico", en *IZA Discussion Papers*, en línea, número 4511, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1501927>, consulta: junio de 2011.
- Eastwood, L. (2002), "Pro-poor growth and pro-growth poverty reduction: What do they mean? What does the evidence mean? What can policymakers do?", en *Asian Development Review*, número 19, pp. 1-37.
- Hanmer, L. y D. Booth (2001), *Pro Poor Growth: Why do we need it? What does it mean? And what does it imply for policy?*, Londres, Overseas Development Institute/Paper for Poverty Project.
- Huesca, L. (2010), "Análisis del programa oportunidades en México: impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza", en Valencia, E. (coord.), *Las perspectivas del universalismo en México*, Guadalajara, Cátedra Konrad Adenauer/Instituto Tecnológicos y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana.
- Instituto Nacional de Estadística (2009), *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF)*, 1985, 1996 y 2008, bases de datos, España, INE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2009), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, 1984, 1996 y 2008, bases de datos, México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*, base de datos en línea, Banco de Información Económica, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgiwin/bdieintsi.exe/NIVM1500020003000100100005#ARBOL>, consulta: junio de 2011.
- Kakwani, N. (1993), "Poverty and Economic Growth with Application to Côte D'Ivoire", en *Review of Economic and Wealth*, volumen 39, número 2, pp. 121-139.

- Kakwani, N. y E. Pernia (2000), "What is pro-poor growth?", en *Asian Development Review*, volumen 18, número 1, pp. 1-22.
- Kakwani, N.; Khandker, S. y H. Son (2004), "Pro-poor growth: Concepts and measurement with country case studies", en *Working Paper*, número 1, Brasilia, United Nations Development Programme/International Poverty Centre.
- Klasen, S. (2004), "In Search of The Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth?", en Tungodden, B. y N. Stern (eds.), *Towards Pro Poor Policies: Aid, institutions, and globalization*, Washington, Oxford: World Bank/Oxford University.
- Lambert, P. y X. Ramos (2002), "Welfare Comparisons: Sequential procedures for Heterogeneous populations", en *Economica*, número 69, pp. 549-562.
- Levy, H. y M. Mercader-Prats (2003), "Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España: una valoración a partir de EspaSim", en *Working Paper 03.01*, Barcelona, Departament d'Economia Aplicada-Universitat Autònoma de Barcelona.
- Levy, S. y E. Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El Programa Progreso-Oportunidades de México*, México, Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- McCulloch, N. y B. Baulch (1999), *Tracking pro-poor growth. New ways to spot de biases and benefits*, ID21 Insights #31, Sussex, Reino Unido, Institute of Development Studies.
- Oliver, J.; Ramos, X. y J. Raymond-Bara (2001), "Recent trends in Spanish income distribution: A robust picture of falling income inequality", en *Working Paper 01.07*, Barcelona, Departament d'Economia Aplicada-Universitat Autònoma de Barcelona.
- OK, E. y P. Lambert (1999), "On evaluating social welfare by sequential generalized Lorenz dominance", en *Economics Letters*, volumen 63, número 1, pp. 45-53.
- Ornelas Delgado, J. (2006), "La política de combate a la pobreza en México 1982-2005", en *Papeles de Población*, número 47, pp. 85-114.
- Raymond Bara, J.; Ramos Morilla, X. y J. O. I. Alonso (2001), "Capital humano y desigualdad en España 1985-1996", en *Papeles de Economía Española*, número 88, pp. 240-259.
- Ravallion, M. y S. Chen (2003), "Measuring pro-poor growth", en *Economics Letters*, volumen 78, número 1, pp. 93-99.
- Ravallion, M. y G. Datt (2002), "Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than others", en *Journal of Development Economics*, volumen 68, número 2, pp. 381-400.
- Son, H. H. (2004), "A note on pro-poor growth", en *Economics Letters*, volumen 82, número 3, pp. 307-314.
- Unión General de Trabajadores (2010), *Más de un millón setecientas mil personas se manifiestan en todo el país para exigirle una rectificación al gobierno, en línea*, UGT, disponible en: <http://www.ugt.es/actualidad/2010/septiembre/b30092010.html>, consulta: 30 de septiembre de 2011.
- Utrilla de la Hoz, A. y Y. Ubago (2005), "Efectos redistributivos del sistema de pensiones de la seguridad social y factores determinantes de la elección de la edad de jubilación.

- Un análisis por Comunidades Autónomas”, en *Papeles de Trabajo*, volumen 3, número 5, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Valencia Lomelí, E. y D. Foust Rodríguez (2010), “¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México?”, en Valencia, E. (coord.), *Las perspectivas del universalismo en México*, México, Cátedra Konrad Adenauer/Instituto Tecnológicos y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana Guadalajara.
- White, H. y E. Anderson (2001), *Growth versus Distribution: Does the Pattern of Growth Matter?*, Mimeo, Brighton, Reino Unido, Institute of Development Studies/University of Sussex.
- Zermeño, F. y M. Domínguez (2000), “Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de Progresá”, en *El Cotidiano*, volumen 16, número 99, pp. 13-21.

**La realidad demográfica mexiquense  
a través de los datos del  
Censo de Población y Vivienda de 2010**

| Juan Gabino González Becerril  
y Patricia Román Reyes

## Resumen

---

El objetivo de este documento es revisar algunas dimensiones de la realidad sociodemográfica de la población en el Estado de México, enfatizando la importancia del dato, y debatir acerca de algunas preguntas incluidas en los censos de población y vivienda de los años 2000 y 2010. Tiene un carácter eminentemente descriptivo para facilitar la exposición de las distintas dimensiones demográficas contenidas en la muestra censal y cita algunos de los cuestionamientos más destacados que se han realizado a dicha información.

### Palabras clave

Población, censo, hogares, despoblamiento, migración, educación, salud, vivienda, indígena, empleo y religión

*Clasificación JEL:* J10, J61, F22, I0, I2 y R30

## Abstract

---

The purpose of this paper is to review some aspects of reality demographic of the population in the State of Mexico based on the sample census of Population and Housing Census 2000 and 2010. Is eminently descriptive to facilitate exposure of the different dimensions contained in the sample population census. To the time that appears and analyzes the censal information, the form is discussed to catch and to measure the main demographic indicators by means of the censuses, as a form to contribute to the debate on the measurement of the reality by means of censuses instruments.

### Keywords

Population, census, households, depopulation, migration, education, health, housing, indigenous, employment and religion.

Recibido: 11 de agosto de 2011.  
Aceptado: 14 de diciembre de 2011.

# La realidad demográfica mexiquense a través de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010

Juan Gabino González Becerril  
y Patricia Román Reyes

## Introducción

Sin lugar a dudas el Censo de Población y Vivienda de 2010 ha sido uno de los más cuestionados y debatidos, incluso desde antes de comenzar el levantamiento de la información. Los académicos, desde su trinchera, se inconformaron porque el número de preguntas se reducía en los rubros de los hogares, el empleo, los ingresos, la migración, entre otros aspectos, situación que en los hechos no lo hace comparable con el anterior censo del año 2000. Ahora que ya están disponibles los resultados definitivos, además de la academia, otros sectores como la Iglesia y algunos actores políticos muestran su desacuerdo en relación con los datos que arrojan resultados sobre el tamaño de la población estatal y municipal.

Esto nos remite a la discusión del censo del año 2000. En aquel entonces se buscaba el eslabón perdido de tres millones de habitantes faltantes que se habían proyectado a escala nacional. La explicación fue que habían emigrado a Estados Unidos. Con el censo de 2010, sobran cuatro millones de habitantes y se dice que la crisis económica no permitió la salida de población a Estados Unidos, y a ello se agregan los retornos. Si revisamos las cifras, se fueron 600 mil y regresaron 550 mil personas. Esto quiere decir que no hay pérdida ni ganancia de población.<sup>1</sup> Entonces, ¿de dónde salieron los tres millones de habitantes que hay de más y que no corresponden a las proyecciones estimadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)? Es una pregunta a la que aún no se ofrece una respuesta clara desde el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pese al comportamiento de los nuevos datos algunos investigadores argumentan que la migración a Estados Unidos se desplomó en 10 años, ya que a principios del siglo (2000-2004) viajaban hasta 525 mil mexicanos; en 2010, sólo 100 mil (Douglas Massey en *El Milenio*, 7 de julio de 2011).

<sup>2</sup> La diferencia se obtiene de considerar los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda del año 2010, disponibles en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>. También de las proyecciones de la población de México 2005-2050 del CONAPO, disponibles en [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=234](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234).

Pero Virgilio Partida Bush sí da respuesta a ello (2011), al argumentar que se debe a la contabilidad de la vivienda y sus inquilinos, la estabilidad de la fecundidad, la pauta de la mortalidad y la reducción de la emigración internacional. Sobre este último cito lo siguiente:

Así, en vez de 331 mil inmigrantes previstos entre 2005 y 2010, se estima llegaron a vivir a México 1.194 millones, y en lugar de irse 3.13 millones, salieron 1.99 millones; o bien, la pérdida neta por migración se reduce de 2.8 millones a 796 mil en 2005-2010, esto es, poco más de dos millones.

Para el caso del Estado de México, entre las proyecciones realizadas por el CONAPO y los resultados definitivos también hay una diferencia de 621 mil 249 personas. Más allá de esta inconsistencia entre las proyecciones y los datos del levantamiento censal, la entidad se mantiene como la más poblada del país, con un total de 15 millones 123 mil 304 individuos. La entidad mexiquense se confirmó también como gran atractor para las corrientes migratorias, ya que en los últimos cinco años 583 mil 607 personas llegaron a la entidad, contra 332 mil 627 habitantes que abandonaron el estado en el mismo periodo, lo que arroja un saldo positivo de 250 mil 980 personas; vale la pena mencionar que una cantidad importante son mujeres, tanto las que llegan como las que dejan la entidad.

Para facilitar la exposición de las distintas dimensiones demográficas contenidas en este documento, el mismo se organiza iniciando con la descripción del despoblamiento y el tamaño de la población, las características vinculadas con la migración interna e internacional, la educación y algunas otras características relacionadas con el perfil social de los habitantes del Estado de México.

### El despoblamiento: ¿la característica más destacada del tamaño de la población mexiquense?

La información censal disponible para el Estado de México muestra que, a la fecha del levantamiento del censo 2010, la población residente era, como se indicó anteriormente, de 15 millones 123 mil 304 personas, de las cuales 7 millones 756 mil 777 correspondía a mujeres y 7 millones 366 mil 527 a hombres. A partir de estos datos se puede constatar que del año 2000 a 2010, la entidad tuvo un crecimiento absoluto de 2 millones 026 mil 618 personas, con una tasa de crecimiento de 1.4 (con un tiempo de duplicación de su población estimado en 50 años), la cual

refleja que el ritmo de crecimiento de la población mexiquense, al igual que la tasa de crecimiento del país, desciende paulatinamente.

Para llegar a estas cifras, han intervenido en el sistema demográfico mexiquense la conjugación de diversos factores, pero entre los más notables se cuenta la inversión realizada en el ámbito industrial y la importación de la infraestructura en los aspectos médicos y de salud, mismos que dieron paso al fenómeno de la transición demográfica, consistente en el abrupto descenso de la mortalidad y la fecundidad. De este modo, el promedio de hijos por mujer transitó, en el periodo de 1950 a 2000, de 6.4 a 2.2, cifra muy cercana al nivel de reemplazo.<sup>3</sup> Este indicador continuará en descenso, toda vez que la tasa bruta de natalidad –que en 2009 era de 1.95– para 2030 será aproximadamente de 1.81 hijos por mujer durante su vida reproductiva, que va de 15 a 49 años (CONAPO, 2006).<sup>4</sup> La disminución de la fecundidad se acompañó también por un descenso de la mortalidad. La Tasa Bruta de Mortalidad (TBM) en 1950, de 22.6 por cada mil habitantes, pasó a 10.6 en 1970, 6.5 en 1980 (Guevara y Barreto, 1995), 4.15 para el 2009 y se espera que su valor alcance 4.90 en 2020 (CONAPO, 2006).

Por otro lado, otra variable determinante del comportamiento demográfico de la entidad es la migración. Aun cuando los patrones de mortalidad y fecundidad corresponden a una tendencia nacional, el crecimiento social es un asunto de magnitud alarmante. Durante la década de 1960 a 1970, el saldo neto migratorio fue de 592 mil; para los periodos de 1970 a 1980 y de 1980 a 1990 fueron de 2.2 y 3.3 millones, respectivamente. Durante la década de 1990 al 2000, esta cifra ascendió a 4.4 millones de personas. En otras palabras, la participación del saldo neto migratorio creció de 20.7 al 43.2% de 1965 a 1995. Finalmente, entre 2000 y 2010, el saldo se estima en alrededor de 5 millones de personas (4 millones 808 mil 949 personas).

Las tendencias en la migración interna de la entidad indican que este fenómeno generalmente se vincula a motivos laborales. Sin embargo, las causas se encuentran diferenciadas por sexo, edad y escolaridad

<sup>3</sup> El reemplazo generacional se refiere al número de hijos e hijas que tiene cada mujer durante su periodo fértil. Para que ocurra el reemplazo generacional cada mujer debe tener 2.2 hijos(as).

<sup>4</sup> En la entidad aún hay municipios que presentan altas Tasas Globales (TG) de fecundidad, por ejemplo, San Felipe del Progreso, Villa Victoria, Donato Guerra y, en contraste, aquéllos que son muy próximos al nivel estatal como Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Metepec y Tlalnepantla. A escala municipal podemos encontrar diferencias importantes en la TG que se asocia con las características sociodemográficas del municipio; por ejemplo, el grado de urbanización municipal, el nivel de bienestar de sus habitantes y el porcentaje de población indígena (Mejía, 2007:261).

Las tendencias en la migración interna de la entidad indican que este fenómeno generalmente se vincula a motivos laborales. Sin embargo, las causas de la migración se encuentran diferenciadas por sexo, edad y escolaridad, entre otros factores individuales. La migración de las mujeres responde primordialmente a motivos familiares y laborales; la de los hombres, a laborales, sobre todo. Por la cercanía con el Distrito Federal, muchos de quienes habitaban aquí han cambiado su lugar de residencia al Estado de México, fenómeno que dio inicio a raíz del sismo de 1985.

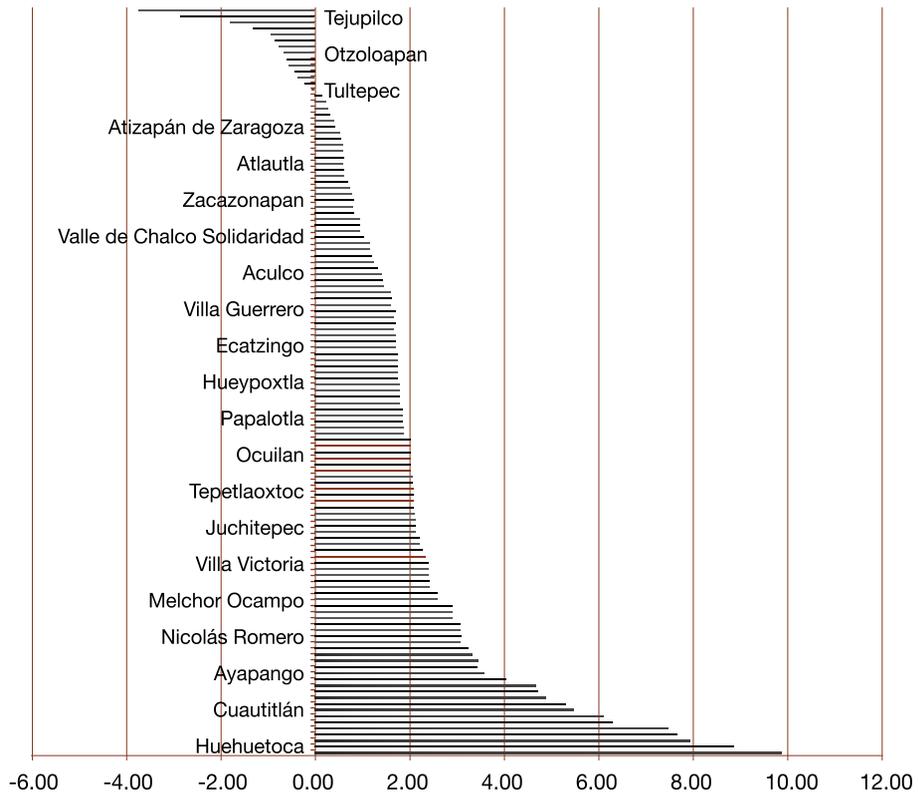
Respecto a su distribución, el municipio de Ecatepec de Morelos, con 1 millón 658 mil 806 habitantes, resultó ser la demarcación geográfica más poblada del país; le sigue Nezahuacóyotl, con una población de 1 millón 109 mil 363 habitantes. Por otra parte, Papalotla y Zacazonapan constituyen los municipios menos poblados, al tener 4 mil 144 y 4 mil 051 habitantes, respectivamente. En términos de tasas de crecimiento media anual, algunos municipios crecieron entre 4 y 10% en promedio: Huehuetoca, Chicoloapan, Acolman, San Antonio la Isla, Tecámac, Tezoyuca, Cuautitlán, Nextlalpan, Chapultepec, Atenco, Zumpango, Ixtapaluca y Ayapango. Tal comportamiento se explica, fundamentalmente, por la inmigración interna a dichos municipios, pues basta decir que en Chicoloapan 61% de su población nació en otra entidad; en Tecámac, 58.7%; en Cuautitlán e Ixtapaluca, 50%; en Huehuetoca, 42%; en Tezoyuca, 41%; en Acolman, 39%; en Nextlalpan, 29.4%; en Zumpango, 21.6%; en Ayapango, 17%; en Chapultepec, 10.8%; en San Antonio la Isla, 7.3% y en Atenco, 3.4% (INEGI, 2010).

En el otro extremo de este crecimiento están los municipios que presentan rasgos de despoblamiento (con tasas de crecimiento negativo o cero) por la emigración interna e internacional: San Felipe del Progreso (debido a la creación del municipio de San José del Rincón), Tejupilco (por la emigración internacional y la creación del municipio de Luvianos), Jaltenco, Amatepec, Nezahualcóyotl, Tlatlaya, Tlalnepantla de Baz, Otzoloapan, Zacualpan, Sultepec, Almoloya de Alquisiras, Teoloyucan, Naucalpan de Juárez y Tultepec. El CONAPO (2000) sostiene que en 2 mil 350 municipios (96% del total) se advierte, en mayor o menor medida, algún tipo de contacto con la Unión Americana, expresado a través de la migración hacia el vecino país del norte o de retorno a México, así como mediante las transferencias monetarias realizadas desde aquel país. En nuestra entidad, los 125 municipios experimentan en mayor o menor medida la migración internacional, que obedece a las grandes desigualdades económicas regionales y municipales, cuyas implicaciones en la

migración internacional alcanzan tal grado que hacen del estado uno de los cuatro principales expulsores de población a Estados Unidos (González, 2002).



Gráfica 1. Tasa de crecimiento de la población en el Estado de México, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos Generales de Población y Vivienda de 2000 y 2010, INEGI.

Los comportamientos negativos han sido cuestionados por algunos alcaldes municipales de nuestra entidad. Cerca de 80 ayuntamientos mexiquenses se sumaron a la protesta de rechazo de los resultados del censo poblacional que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2010, porque “de un plumazo eliminaron a la mitad de la población de municipios como Naucalpan y Ecatepec”, señaló Azucena Olivares, presidenta de la Asociación de Municipios de México (*El Universal*, 11 de febrero de 2011). Obviamente, esto lleva una buena dosis de la politización del dato ya que, como se sabe, a mayor población, los alcaldes pueden demandar mayores recursos económicos. Sin embargo, no se debe descartar las subenumeraciones, tan comunes en los censos de población, producto de fallas en el trabajo de campo, inadecuada aplicación del cuestionario, difícil acceso a las colonias y comunidades rurales, entre otras causas.<sup>5</sup>

La relevancia de esta tendencia decreciente de la población radica en que, como señalan Mojarro y Benítez (2006:188), el despoblamiento puede dar lugar a la generación de fuertes desequilibrios en las localidades de origen; por ejemplo, la pérdida de capital humano, el abandono de las actividades productivas y el desaprovechamiento de la infraestructura social, por mencionar algunas graves consecuencias.

En términos estrictamente demográficos, el despoblamiento afecta de modo directo la estructura por edad y sexo de la población: por una parte, la feminiza al provocar una disminución de la jefatura de hogares masculina, mientras aumenta proporcionalmente la de hogares con jefatura femenina, lo cual vuelve probable un fenómeno que transforma las relaciones de género y, en consecuencia, las relaciones productivas, sociales y familiares; por otra parte, en este despoblamiento se advierte la menor presencia relativa de población infantil y de jóvenes (Mojarro y Benítez, 2006).

## Principales características demográficas del Estado de México, según el Censo de Población y Vivienda 2010

Entre 1990 y 2010, la población del Estado de México creció en 5 millones 307 mil 509 personas. Su estructura por edad se ha transformado y hace evidente los cambios demográficos a través del tiempo. La pirámide poblacional del Censo 2010 muestra que la proporción de personas de 0 a 14 años ha aumentado, al igual que la de quienes tienen de 15 a 64 años, así como también la de las personas mayores de 65 años.

<sup>5</sup> Sobre esto puede revisarse en: Nota técnica, disponible en [http://sinais.salud.gob.mx/descargas/pdf/NT\\_ProycCONAPOvsRPCP.pdf](http://sinais.salud.gob.mx/descargas/pdf/NT_ProycCONAPOvsRPCP.pdf).

En las últimas dos décadas, la población de menos de 15 años refleja un aumento de 597 mil 698 personas de esta cohorte de edad (un aumento de 13.7%), mientras la que se encuentra en edad laboral, de 15 a 64 años, se incrementó en 4 millones 249 mil 690 personas (aumento relativo de 42.5%); por su parte, la población en edad avanzada creció en 451 mil 736 individuos (un aumento de 58%). Estos datos pueden observarse en el cuadro 1.



**Cuadro 1. Grupos de edad de la población del Estado de México 1990-2010**

Grupos de edad	1990	2010	Diferencia	% de aumento
0-14	3 762,352	4,360,050	597 698	13.71
15-64	5 736,266	9,985,956	4 249 690	42.56
65+	317 177	768,913	451 736	58.75
NE		8,385		
Total	9 815, 795	15 123 304	5 307 509	35.09

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2010.

Uno de los cuestionamientos que se plantean a este tema es la falta de empleo para la población en edad activa; pero, sobre todo, la carencia de políticas públicas para brindar oportunidades de estudio y trabajo a los jóvenes que constituyen, o al menos deberían constituir, la población activa y productiva para contribuir al desarrollo tanto estatal como nacional.

Este aspecto ha remitido, desde la perspectiva poblacional, a la discusión en torno al bono demográfico, concepto que se refiere al hecho de que, en el proceso de transición demográfica, las poblaciones pasan durante un periodo determinado por un estadio caracterizado por una estructura que concentra una elevada proporción de la población en edades laboralmente activas. A este fenómeno se le denominó bono demográfico por el potencial productivo que, en teoría, esa condición ofrece a las economías que lo experimentan (Flores y Pacheco, 2008).

Claro que este bono no es eterno ni está garantizado que sea redituable económicamente, pues depende de la capacidad de la economía y de la habilidad de los gobiernos para generar empleos de calidad en el transcurso de las próximas décadas (algo que no ha sucedido en México en los últimos 25 años). En una época de globalización económica, la generación de empleos para una población

activa creciente y la disminución de la inseguridad, la precariedad y la informalidad (típicas de los mercados laborales actuales) son algunos de los requisitos fundamentales para aprovechar el escenario del bono demográfico en las regiones y países donde tiene lugar (Flores y Pacheco, 2008).

## La medición del fenómeno migratorio en el censo de 2010

Con los datos censales de 2010, el Estado de México se confirmó como una reciente entidad de atracción para las corrientes migratorias internas: en los últimos cinco años, aquí llegaron 583 mil 607 personas, contra 332 mil 627 que abandonaron el estado en el mismo periodo, lo cual arroja un saldo positivo de 250 mil 980 personas, y se ratificó que en su mayoría son mujeres las que llegan y dejan la entidad mexiquense.

Bajo el enfoque de lugar de nacimiento, la muestra censal determina que 38.4% declaró haber nacido en otra entidad (equivale a 5.8 millones de personas), mientras que 61.6% de la población nació en la entidad mexiquense. La mayor presencia es para quienes declararon haber nacido en el Distrito Federal, que aporta el 23.3% de la población estatal, y le siguen Puebla, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz (véase cuadro 2).

Esto evidencia que el Estado de México sigue atrayendo población y que se asocia a dos hechos demográficos no presentados con anterioridad: 1) disminución en el ritmo de crecimiento

Entre 1990 y 2010, la población del Estado de México creció en 5 millones 307 mil 509 personas. Su estructura por edad se ha transformado y hace evidente los cambios demográficos.

demográfico y 2) redistribución territorial por un cambio en los patrones de movilidad espacial. Ambos procesos, a su vez, estuvieron interrelacionados con la evolución económica del país, caracterizada por el cambio en el modelo de crecimiento hacia la apertura comercial –menor peso del Estado en las funciones de producción de bienes y servicios y desregulación– y por una menor velocidad en su ritmo de crecimiento, en relación con lo observado en las décadas de los 60 y 70, enmarcadas en el modelo de sustitución de importaciones (Sobrino, 2009).

Además, la entidad mexiquense se reconoce como una de mayor empleo y oportunidades de desarrollo. En este contexto, los retos más importantes para las políticas públicas son dar empleo, servicio a la vivienda, escuela, esparcimiento, etcétera, a quienes cambian su lugar de residencia a este estado.



**Cuadro 2. Grupos de edad de la población del Estado de México 1990-2010**

Lugar de nacimiento	Frecuencia	Porcentaje
México	9 313 997	61.59
Distrito Federal	3 523 616	23.30
Puebla	341 230	2.26
Hidalgo	298 490	1.97
Oaxaca	276 752	1.83
Veracruz	273 605	1.81
Michoacán	233 894	1.55
Guanajuato	158 532	1.05
Otros	703 188	4.65
<b>Total</b>	<b>15 123 304</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra del Censo de Población y Vivienda de 2010, INEGI.

El mayor aporte en el crecimiento de la población estatal es justamente la inmigración interna en términos absolutos. La inmigración modifica la distribución territorial de la población y los procesos de metropolización, a la vez que cambia la estructura de edad de la población y las demandas sociales. El BID/CEPAL/CELADE sostiene que dentro de cada país, el comportamiento de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones internacionales afectan el crecimiento y la distribución por edades de la población, dando lugar a la disminución, estancamiento o expansión de diferentes grupos que, a su vez, articulan demandas diferenciadas.<sup>6</sup> Otros estudios demográficos sostienen que un cambio de residencia en definitiva modifica la distribución territorial de la población e incide directamente en la planificación económica, además de ser lo que más influye en la familia y en la estructura de edad de la población.<sup>7</sup>

Mención especial merece la inmigración reciente, la que ocurrió en los últimos cinco años anteriores a la aplicación del censo de 2010,<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Sobre ello puede verse *La transición demográfica en América Latina*, en: [http://www.eclac.org/Celade/SitDem/DE\\_SitDemTransDemDoc00e.html](http://www.eclac.org/Celade/SitDem/DE_SitDemTransDemDoc00e.html).

<sup>7</sup> Curso de población y desarrollo, en: [http://www.cedem.uh.cu/docencia/poblacion\\_y\\_desarrollo/conferencia\\_6.pdf](http://www.cedem.uh.cu/docencia/poblacion_y_desarrollo/conferencia_6.pdf).

<sup>8</sup> Migrantes recientes según residencia un lustro atrás: aquellos que cinco años antes del levantamiento censal o de la encuesta declararon residir en otra entidad federativa u otro municipio de la misma entidad o en el extranjero. Sólo incluye a personas de cinco años y más (Canales, 2007:7).

que ha presentado tasas de crecimiento elevadas para quienes vienen de los estados del norte, principalmente de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Nayarit, Nuevo León, Durango, Querétaro y Tamaulipas. La hipótesis de su incremento en los últimos 10 años obedece mayormente a los problemas de violencia e inseguridad que priva en estas entidades (véase cuadro 3).



**Cuadro 3. Inmigración reciente en el Estado de México**

Entidad de residencia en 1995-2005	Tasa de crecimiento
Baja California	9.12
Baja California Sur	8.59
Sonora	7.71
Nayarit	6.46
Nuevo León	6.25
Durango	3.51
Querétaro	2.96
Tamaulipas	2.53
Quintana Roo	2.17
Campeche	1.91
Aguascalientes	1.85
Chihuahua	1.77
Tabasco	0.60
Guerrero	0.26
Morelos	-0.27
Zacatecas	-0.42
Jalisco	-0.81
Coahuila	-1.03
Michoacán	-1.27
Yucatán	-1.44
Hidalgo	-1.52
Guanajuato	-2.02
Sinaloa	-2.45

Entidad de residencia en 1995-2005	Tasa de crecimiento
Distrito Federal	-2.54
San Luis Potosí	-2.88
Puebla	-3.95
Tlaxcala	-4.35
Chiapas	-4.80
Veracruz	-5.77
Oaxaca	-5.84
Colima	-8.48

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra de los Censos Generales de Población y Vivienda de 2000 y 2010, INEGI.

La población que en junio del 2005 residía en el Estado de México y declaró haber nacido en otro país representó 0.22% de la población estatal (equivalente a 52 mil 816 personas), con una mayor presencia de quienes nacieron en Estados Unidos (62.6%), Colombia (5.3%), España (3.1%), Argentina (3%), El Salvador (2.2%), China (2.1%), Perú (1.8%), Alemania (1.6%), Venezuela (1.6 %), Honduras (1.3%), Cuba (1.3%) y Guatemala (1.2%), entre otros (véase cuadro 4).



**Cuadro 4. Población del Estado de México según lugar de nacimiento, 2010**

Lugar de nacimiento	Frecuencia	Porcentaje
Estados Unidos	33 073	62.62
Colombia	2 832	5.36
España	1 657	3.14
Argentina	1 588	3.01
El Salvador	1 184	2.24
China	1 113	2.11
Perú	987	1.87
Alemania	843	1.60
Venezuela	839	1.59

Lugar de nacimiento	Frecuencia	Porcentaje
Honduras	704	1.33
Cuba	675	1.28
Guatemala	656	1.24
Líbano	511	0.97
Otros	6 154	11.65
Total	52 816	100.00

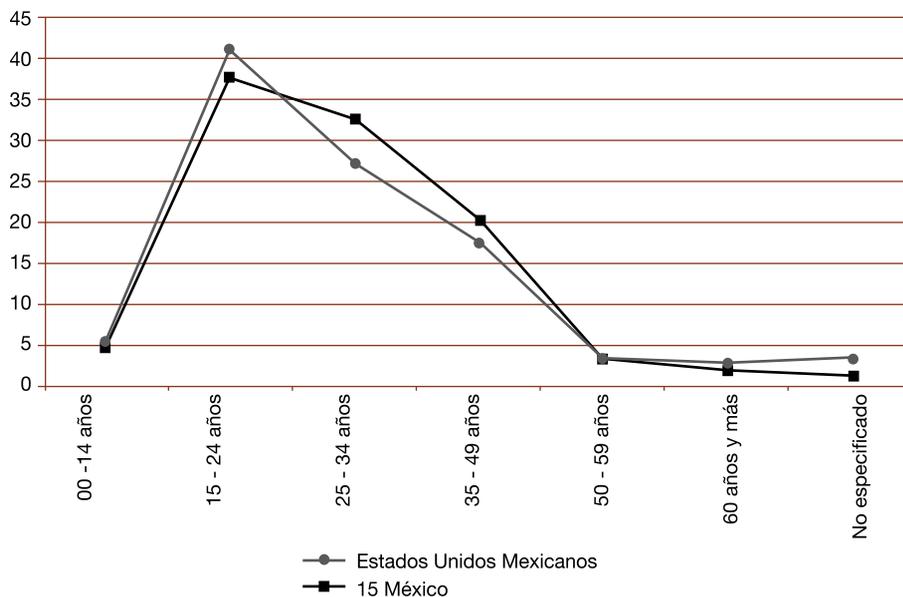
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra del Censo de Población y Vivienda de 2010, INEGI.

El total de migrantes internacionales del Estado de México se estima en 85 mil 732 personas, de las cuales 37.5% son de retorno; 76.9% son hombres y 23.1% mujeres. Esto expresa una presencia cada vez mayor de las mujeres como migrantes y ya no únicamente como acompañantes de los migrantes masculinos. También se puede constatar un aumento de la migración de población cada vez más joven, de entre 20 a 34 años de edad (véase gráfica 2).

En este caso vale la pena mencionar que el INEGI, al no integrar en el cuestionario de 2010 la pregunta sobre las causas de la emigración y la inmigración, no permite tener ningún tipo de información vinculada con las causas de los retornos y de la emigración; a la vez, deja de ser comparable con dicha pregunta incluida en el Censo del año 2000.



Gráfica 2. Población migrante internacional de junio de 2005 a junio de 2010, nacional y estatal



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

El destino común de los migrantes internacionales desde el Estado de México es Estados Unidos. Los datos censales expresan que 89.3% se dirige a este país y el resto (10.2%) a otros países (véase cuadros 5 y 6).



**Cuadro 5. Población migrante internacional entre junio de 2005 y junio de 2010, y su distribución porcentual según lugar de destino para cada entidad federativa expulsora y sexo**

Entidad federativa expulsora	Sexo	Población migrante internacional	Lugar de destino		
			Estados Unidos	Otro país	No especificado
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>Total</b>	<b>1 112 273</b>	<b>89.44</b>	<b>6.95</b>	<b>3.60</b>
	Hombres	832 441	91.64	5.20	3.16
	Mujeres	279 832	82.93	12.16	4.91
<b>Estado de México</b>	<b>Total</b>	<b>85 732</b>	<b>89.30</b>	<b>10.24</b>	<b>0.47</b>
	Hombres	65 686	92.38	7.30	0.32
	Mujeres	20 046	79.19	19.86	0.95

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra del Censo de Población y Vivienda de 2010, INEGI.



**Cuadro 6. Población migrante internacional entre junio de 2005 y junio de 2010 y su destino en el extranjero**

País de destino	Hombre	Porcentaje	País de destino	Mujer	Porcentaje
Estados Unidos	58 068	88.06	Estados Unidos	14 663	74.08
Canadá	1 977	3	Canadá	1 213	6.13
España	619	0.94	Francia	402	2.03
Cuba	202	0.31	España	370	1.87
Inglaterra	194	0.29	Inglaterra	292	1.48
Alemania	157	0.24	Holanda	185	0.93
Australia	144	0.22	Cuba	114	0.58
Costa Rica	142	0.22	Costa Rica	96	0.49
Francia	122	0.19	Italia	88	0.44

País de destino	Hombre	Porcentajes	País de destino	Mujer	Porcentajes
Colombia	118	0.18	Argentina	77	0.39
Otros	4196	6.36	Otros	2293	11.58
<b>Total</b>	<b>65 939</b>	<b>100.00</b>		<b>19 793</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra del Censo de Población y Vivienda de 2010, INEGI.

## Indicadores sociales

Revisemos ahora los principales datos que caracterizaban socialmente a la población mexiquense en 2010, considerando los indicadores vinculados con la educación, la salud, el estado civil, la religión, la condición de habla indígena, el empleo, la vivienda y la discapacidad.

### *Educación*

Los resultados del Censo reflejan el esfuerzo desigual del Estado de México en materia educativa, ya que indicadores como el tamaño de la población y el nivel de analfabetismo guardan una relación directa. Por ejemplo, municipios urbanos como Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Valle de Chalco Solidaridad, Chalco y Tultitlán tienen el indicador de alfabetismo muy favorable, pero también elevados montos absolutos de personas que no saben leer ni un recado (juntos, estos municipios concentran 36% de personas que no saben leer). Otros municipios están en una situación desfavorable; tal es el caso de los pertenecientes a la región indígena, en el norte, poniente y el sur de la entidad. A pesar del incremento en la cobertura de la educación básica y la implementación de las campañas de alfabetización en las dos últimas décadas en el Estado de México, en muchos municipios esta realidad aún no se refleja en los datos del censo (véase cuadro 7).

El indicador sobre el último año de escolaridad que aprobó la persona se concentra en los niveles de primaria, secundaria y bachillerato (juntos, 71.5%). En este rango es justamente donde se encuentra el promedio de la escolaridad de los habitantes del estado. Sin embargo, cabe aclarar que en el censo de 2010 se excluyó la pregunta sobre el abandono escolar. En el censo de 2000, se preguntaba:

“¿Cuál fue el motivo principal por el que (NOMBRE) abandonó la escuela?” Por tanto, afecta no saber ahora los motivos de abandono escolar de las personas.



**Cuadro 7. ¿Cuál es el último año o grado que aprobó (NOMBRE) en la escuela?**

Nivel de escolaridad	Frecuencia	Porcentaje
Ninguno	1 007 715	7.05
Preescolar	781 692	5.47
Primaria	4 494 605	31.44
Secundaria	3 685 375	25.78
Preparatoria o bachillerato	2 046 674	14.31
Normal básica	22 819	0.16
Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada	57 134	0.40
Estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada	354 554	2.48
Estudios técnicos o comerciales con preparatoria terminada	237 251	1.66
Normal de licenciatura	162 497	1.14
Licenciatura o profesional	1 224 259	8.56
Maestría	83 045	0.58
Doctorado	12 497	0.09
No especificado	127 701	0.89
Total	14 297 818	100.00
Perdidos	825 486	
<b>Total</b>	<b>15 123 304</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra del Censo de Población y Vivienda de 2010, INEGI.

## Salud

En los últimos 10 años, el porcentaje de la población derechohabiente en el Estado de México aumentó de manera importante, ya que en el año 2000 tenía acceso a servicios de salud 39.9% de los mexiquenses y

esta proporción aumentó a 58.1% en 2010, lo que en números absolutos representa 8.8 millones de personas. Este comportamiento obedece, principalmente, a la cobertura que se logró con el Seguro Popular y el Seguro Médico para una Nueva Generación, que protege a 30 de cada 100 derechohabientes.

En este caso, la pregunta censal del año 2000 era: “(NOMBRE) tiene derecho a servicio médico en:”, a la cual se agregaron otras opciones de respuesta en 2010, como las de Seguro Popular, ISSSTE estatal y seguro privado.

### Discapacidad

Para captar información sobre discapacidad, el censo adoptó la metodología del Grupo Washington, del cual México forma parte. Con base en el cuestionario ampliado que se aplicó, se identificó que en el Estado de México 352 mil 373 personas tienen alguna limitación para realizar actividades en su vida diaria. Esta cifra representó en 2000 1.64%, porcentaje que pasó a 2.33 en 2010 (véase cuadro 8).

Según algunos autores, la discapacidad se transforma en minusvalía cuando los factores sociales actúan negativamente sobre las personas; esto ocurre en comunidades que evidencian actitudes sociales de discriminación, marginación, compasión, ocultamiento y prejuicios que influyen mucho en las relaciones entre las personas –con y sin discapacidad.

Tengamos en cuenta que, conforme a esta concepción, todos somos minusválidos en algún momento de nuestra vida. Por tanto, habrá que crear una cultura sobre la discapacidad y eliminar los procesos de discriminación hacia esta población. Esto también puede verse reflejado a la hora de capturar las respuestas, tal como lo expresa el rubro de “no especificado”.



Cuadro 8. Población según discapacidad en 2000-2010

Concepto	2000		2010	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Con discapacidad	182 474	1.64	352 373	2.33
Sin discapacidad	10 874 360	97.99	14 317 232	94.67

Concepto	2000		2010	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No especificado	40 682	0.37	524 779	3.47
<b>Total</b>	<b>11 097 516</b>	<b>100.00</b>	<b>15 123 304</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra Censo de Población y Vivienda de 2010, INEGI.

La pregunta en relación con el tema en el censo de 2000 era: “(NOMBRE) tiene derecho a servicio médico en:”, y en el censo de 2010 se indagó de la siguiente manera: “Tiene derecho a los servicios médicos”, dando paso a opciones que incluyeron “Subir o bajar” y se quitó la respuesta “Lo hace con ayuda”.

### *Situación conyugal*

En el Estado de México, entre 2000 y 2010, aumentaron en términos absolutos las uniones libres. La gente que determinó vivir en unión libre pasó de 980 mil en el año 2000 a 1 millón 802 mil personas una década después. Las personas cuya situación conyugal es separada y divorciada casi se duplicaron. La población que declaró estar casada aumentó en 500 mil y la de solteros en 700 mil personas. El mercado matrimonial ha cambiado al haber cada vez más personas en unión libre, separadas, divorciadas y solteras (véase cuadro 9). Llama especial atención el incremento en el rubro de los no especificados, que pasó de 0.24 a 0.41 por ciento.



**Cuadro 9. Población de 12 años o más según estado civil en 2000-2010**

Estado civil	2000 Frecuencia	Porcentaje	2010 Frecuencia	Porcentaje
Unión libre	980 503	10.78	1 802 115	15.53
Separado (a)	251 608	2.77	519 746	4.48
Divorciado (a)	77 559	0.85	150 281	1.29
Viudo (a)	343 796	3.78	463 260	3.99
Casado (a)	4 066 713	44.72	4 572 701	39.39

Estado civil	2000 Frecuencia	Porcentaje	2010 Frecuencia	Porcentaje
Soltero(a)	3 351 265	36.86	4 051 664	34.90
No especificado	21 589	0.24	48 009	0.41
<b>Total</b>	<b>9 093 033</b>	<b>100.00</b>	<b>11 607 776</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra de los Censos Generales de Población y Vivienda de 2000 y 2010, INEGI.

### *Lengua indígena*

De acuerdo con los datos del censo de 2010, en el Estado de México viven 376 mil 830 personas de cinco años o más que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa 2.8% del total de la población de la entidad, superior a la que fuera registrada en 2000, de 361 mil 972 hablantes. En este reglón, los cuestionamientos han sido en torno a la posible extinción y despoblamiento de las comunidades indígenas. Esto es sostenible en la medida en que miramos que su tasa de crecimiento promedio anual, entre el año 2000 y 2010, fue de 0.5%, esto es, tres veces menor al crecimiento promedio de la población estatal. El despoblamiento en las regiones indígenas aún es más preocupante, si observamos que 43% de los municipios lo padecen al presentar una tasa de crecimiento promedio anual de entre 0 y -34% (esto equivale a 54 municipios de la entidad), aunque destaca que muchos de ellos, a raíz de la Conquista española, fueron prácticamente borrados. Este comportamiento de despoblamiento indígena, según nuestras hipótesis, se asocia a la disminución de su fecundidad, gracias a las políticas de población implementadas desde 1974 en nuestro país, a la migración interna y la migración internacional, a los procesos de urbanización y metropolización, que fueron succionando y extinguiendo la población, y a un sistema educativo en cuyos programas el único alfabeto existente era el castellano, pues el no considerar un programa bilingüe provocó la disminución de personas que hablan, pertenecen o entienden alguna lengua indígena, lo cual por cierto es una pregunta que no es comparable con el censo de 2000.

### *Religión*

Entre la población de cinco años o más, la religión católica sigue siendo la que cuenta con mayor número de adeptos, aunque muestra una

disminución al pasar de 91.2% en el año 2000 a 85.4% en 2010. En este mismo periodo, se observa un incremento en el porcentaje de la población que declaró ser protestante o evangélico, así como el de la que no tiene religión (véase cuadro 10).

Ésta es justamente una de las grandes preocupaciones de la Iglesia católica, la pérdida de población que declara practicar o adherirse a esta creencia religiosa. Soledad Loaeza argumentó en su momento:

Si uno mira en detalle las preguntas censales desde la malicia del politólogo, entonces uno sospecha de la negra mano de la ideología en la selección de las preguntas: a un panista no le interesa tanto la información económica, al cabo ése es un asunto privado; la religión, en cambio, le parece crucial para entender a la sociedad (*La Jornada*, 10 de diciembre de 2009).



**Cuadro 10. Religión de la población del Estado de México 2000-2010**

Religión	2000		2010	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Católico	10 122 231	91.21	12 922 484	85.45
Cristiano	-	-	566 053	3.74
Ninguna religión	197 693	1.78	405 967	2.68
Evangélico	423 068	3.81	189 350	1.25
Testigo de Jehová	134 468	1.21	188 666	1.25
Católico romano	-	-	163 741	1.08
Católico apostólico romano	-	-	101 827	0.67
Otros	220 056	1.98	216 221	1.43
No especificado	85 990	0.77	368 995	2.44
<b>Total</b>	<b>11 097 516</b>	<b>100.00</b>	<b>15 123 304</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra de los Censos Generales de Población y Vivienda de 2000 y 2010, INEGI.

### *Ocupación y empleo*

La tasa de participación económica de la población de 12 años o más del censo 2000, comparada con la de 2010, revela que la oferta de trabajo se

ha incrementado, pasando de 4.5 millones de ocupados a 5.9 millones. En el Estado de México, la población ocupada en el sector terciario (comercio y servicios) se incrementó 8.03 puntos porcentuales entre 2000 y 2010, al pasar de 59.54 a 67.62, respectivamente. La población ocupada en el sector industrial y de la construcción (sector secundario) se redujo -5.55% (más que el ámbito nacional, 4.9%) en el mismo periodo, mientras que la población ubicada en el sector primario (agropecuario) presentó una disminución de -0.11 por ciento.



**Cuadro 11. Religión de la población del Estado de México 2000-2010**

Año	Población ocupada	Sector de actividad económica				No especificado	%
		Primario	Secundario	Comercio	Servicios		
2000	4 462 361	5.21	31.18	19.36	40.19	4.07	100
2010	5 899 987	5.10	25.63	22.23	45.38	1.65	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra Censo General de Población y Vivienda de 2000 y 2010, INEGI.

Dado que una de las características más discutidas del censo 2010 fue precisamente la eliminación de preguntas relacionadas con la ocupación de la población, nada se puede saber de las condiciones de trabajo (prestaciones, horarios, salarios ni contratos) de la población económicamente activa. El argumento para la eliminación de estas baterías de preguntas en el censo fue que estos datos pueden obtenerse de las encuestas de empleo, lo cual es cierto; sin embargo, no puede perderse de vista que una de las principales virtudes del censo tiene que ver con su cobertura, cuestión que no pueden aportar las encuestas.

### Vivienda

El total de viviendas particulares en el Estado de México en 2010 fue de 3 749 499; de éstas, 3 717 606, equivalentes a 99.1%, estaban habitadas. Los municipios que concentran el mayor número de viviendas habitadas son las ubicadas en las dos principales zonas metropolitanas de la Ciudad de México y Toluca. El mayor número de viviendas deshabitadas está relacionado con la migración interna e internacional (véase cuadro 12).

Sobre este aspecto, vale la pena comentar lo siguiente: el censo de 2010 no captura a los hogares como lo hiciera el censo de 2000. En su número 2, que hace referencia al control de viviendas y cuestionarios, se considera el consecutivo de la vivienda, número de hogar, total de hogares en la vivienda y total de cuestionarios en la vivienda. Por su parte, el censo de 2010, en su número 2, trae el consecutivo de vivienda, número de cuestionario en la vivienda y total de cuestionarios en la vivienda. Así, quedan manifiestas las limitaciones de comparabilidad censal en construcción de hogares entre ambos censos de población.



**Cuadro 12. Estado de México: vivienda particular 1990-2010 (porcentajes)**

Municipio	1990 (%)	2000 (%)	2010 (%)
Ecatepec	12.66	12.60	10.94
Nezahualcóyotl	12.74	9.75	7.33
Naucalpan	8.46	7.09	5.49
Toluca	4.93	5.03	5.42
Tlalnepantla	7.67	5.92	4.36
Chimalhuacán	2.34	3.60	4.06
Tultitlán	2.65	3.43	3.46
Cuautitlán Izcalli	3.61	3.67	3.38
Atizapán	3.45	3.79	3.24
Ixtapaluca	1.41	2.37	3.10
Nicolás Romero	1.84	2.06	2.42
Tecámac	1.28	1.34	2.41
Valle de Chalco Solidaridad	ND	2.41	2.37
Chalco	2.88	1.62	2.03
Coacalco	1.70	2.11	1.84
La Paz	1.34	1.64	1.68
Huixquilucan	1.35	1.48	1.60
Texcoco	1.38	1.52	1.52
Metepec	1.52	1.52	1.42

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la muestra de los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990, 2000 y 2010, INEGI.

ND: No disponible.

En 2010, del total de viviendas particulares habitadas del Estado de México, 69.8% resultó tener piso de cemento o firme<sup>9</sup> y 34.2% pisos de mosaico, madera u otro recubrimiento; entre 2000 y 2010, estas viviendas registran un incremento de 11.2 puntos porcentuales. El porcentaje de viviendas con piso de tierra decreció al pasar de 6.4% en 2000 a 3.1 en 2010, indicador muy por debajo de la media nacional, de 6.2 por ciento.

El servicio de energía eléctrica en las viviendas particulares habitadas del Estado de México está presente en 98.4 de cada 100 viviendas. Los municipios urbanos registraron los mayores porcentajes de disponibilidad de energía eléctrica, por encima del dato promedio de la entidad, mientras que en los municipios de mayor marginación hay un porcentaje alto de viviendas que carece de este vital servicio.

El porcentaje de viviendas particulares habitadas que dispone de agua entubada en 2010 en el Estado de México es de 69.2%, cifra que se ve rebasada por municipios de mayor desarrollo como Naucalpan, Tlalnepantla y Metepec, entre otros, donde las viviendas disponen de agua entubada en 99.4 o 99.3%. San Felipe de Progreso y San José del Rincón presentan 40% de viviendas con agua entubada.

El servicio de drenaje se ha ampliado en los últimos años, ya que la proporción de viviendas particulares que dispone del mismo creció de 2 367 634 a 3 045 615, entre 2000 y 2010. Se observa que este crecimiento va aparejado al crecimiento de otros servicios, como la energía eléctrica o el agua entubada.

### *Bienes de que disponen las viviendas particulares habitadas*

Para el año 2010, en 96.1 de cada 100 viviendas del Estado de México se cuenta con televisor; el refrigerador y la radio están disponibles en 80 y 86.3% de las viviendas, respectivamente. En 40.5 de cada 100 viviendas se posee automóvil o camioneta, mientras el porcentaje de las viviendas que declararon tener computadora e Internet es de 49.1 y 22.6%, respectivamente, en tanto que la media nacional de viviendas que posee computadora es de 25.8% y la de internet es de 21.3%. En los últimos veinte años han cambiado los niveles de bienestar y, por consiguiente, el acceso a bienes de que dispone la vivienda. Por ejemplo,

<sup>9</sup> Lo que llama la atención en este rubro es el dato de las viviendas deshabitadas. En el Estado de México en 2005, había 408 667 y en 2010 este dato fue de 538 220 viviendas deshabitadas (representando 12% de los 4.4 millones de viviendas existentes en la entidad).

hace veinte años más de 90% de las viviendas contaba con radio, y en este último censo vemos que disminuyó.

## Comentarios finales

Los miembros de la Sociedad Mexicana de Demografía, en su asamblea general del 14 de diciembre de 2009, acordaron el siguiente pronunciamiento en relación con los preparativos del Censo de Población y Vivienda 2010:

Vemos con profunda preocupación la disminución significativa en el número de preguntas que habrá de tener el cuestionario básico del próximo censo, lo cual reduce sus posibilidades de comparación con ejercicios censales anteriores. El cuestionario básico del Censo de Población y Vivienda 2010 propuesto no incluye todas las variables esenciales de la dinámica demográfica y de la actividad económica. Más allá de las necesidades específicas de información que pueda tener el sector académico, la consecuencia más importante de esta medida es que habrá mucho menos información disponible para la planeación, focalización y evaluación de los distintos ámbitos de la política pública, especialmente en las localidades más pequeñas y marginadas.

Los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 muestran un panorama demográfico y social de alta complejidad para el Estado de México. Se puede comentar que hay discrepancia entre las cifras de población total proyectada y la resultante del operativo censal; la evaluación de la intensidad de los flujos migratorios, los diferenciales en las estructuras por edad y sexo de la población entre los municipios son algunos de los aspectos de gran relevancia que es posible examinar a partir de la información censal.

Independientemente de la discrepancia estadística y de los cuestionamientos que resulten de ello, la información derivada del censo constituye el insumo fundamental para la planeación de la política pública y para su evaluación. En este sentido, los estudios demográficos son una pieza angular que contribuye al proceso de identificación de prioridades y al diseño de programas orientados a atenderlas, ya que la dinámica demográfica produce efectos de vital importancia sobre la estructura económica social de la entidad y juega un papel fundamental en el diseño de toda política económica social.

- Canales, A. y I. Montiel (2007) Taller Nacional “Migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas”, 16 de abril de 2007, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CELADE-División de Población/Banco Interamericano de Desarrollo, ciudad de México.
- Consejo Nacional de Población (2000) *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos*, CONAPO, disponible en: [http://conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=317&Itemid=15](http://conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=317&Itemid=15), consulta: noviembre de 2011.
- Consejo Nacional de Población (2006) *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, CONAPO, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf>, consulta: noviembre de 2011.
- González Becerril, J. G. (2002), *Migración laboral internacional del Estado de México*, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población/Universidad Autónoma del Estado de México.
- Guevara, J. P. y A. Barreto Villanueva (1995), *Diagnóstico de la evolución de la dinámica poblacional en el Estado de México, 1950-1994*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A.C.
- Mojarro, O. y G. Benítez (2006) “El despoblamiento de los municipios rurales de México”, en *La situación demográfica de México, 2010*, Consejo Nacional de Población, México, disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=301&Itemid=15](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=301&Itemid=15), consulta: noviembre de 2011.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1990) *Muestra del Censo General de Población y Vivienda 1990*, Aguascalientes, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2000) *Muestra del Censo General de Población y Vivienda 2000*, Aguascalientes, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Muestra Censal del Censo General de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, INEGI.
- Flores, R. y E. Pacheco (2008), *El bono demográfico y el factor trabajo en México*, documento, México, Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Mejía Modesto, A. (2007) “Salud sexual y reproductiva en el Estado de México. Situación actual y escenarios futuros”, *Papeles de Población*, núm. 51, pp. 247-285.
- Partida Bush, V. (2011) “¿Por qué 4 millones de diferencia?”, en *Boletín Informativo de la Sociedad Mexicana de Demografía*, núm. 1, mayo.
- Sobrino, L. J. (2009), “Concentración espacial y movilidad geográfica de la población”, en Foro Nacional *“Las políticas de población en México. Debates y propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012”*, Consejo Nacional de Población, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/foronacional/mesa12.pdf>, consulta: noviembre de 2011.



# Las aportaciones técnicas y humanas que realizan los migrantes internacionales de retorno en el Estado de México

| Renato Salas Alfaro

## Resumen

---

Este artículo analiza los aportes técnicos y humanos de los migrantes internacionales cuando retornan al Estado de México. Para ello se utiliza la Encuesta sobre Migración de Mexiquenses a Estados Unidos (EMMEU, 2009), además de entrevistas a profundidad realizadas en los mismos lugares en que ésta se levantó. La información recolectada permite apreciar que los mexiquenses que regresan a su tierra pudieron acumular activos técnicos y personales, saben realizar más tareas, las ejecutan de mejor forma y tienen una percepción concreta de sus necesidades para construir mejores modos de vida. Esto los lleva a impulsar la educación de sus hijos, invertir en la salud familiar, capitalizar sus pequeños negocios y algunos retornados han cambiado su empleo rural por otro de carácter terciario. No obstante, sus activos son limitados y requieren programas públicos adecuados a sus necesidades técnicas y financieras, para poder potenciar el uso de sus habilidades y capitales.

### Palabras clave

Migración de retorno, Estado de México, habilidades de migrantes y apoyos públicos.

*Clasificación JEL:* H11, O15, R11, R23

## Abstract

---

This article discusses technical and human contributions made by international migrants when they return to the State of Mexico. We used the Survey of Migration to the U.S. State of Mexico (EMMEU, 2009), plus in-depth interviews conducted in the same places that. The information collected allows us to appreciate that returners could accumulate technical and personal assets; they know do more things, performed best, have a concrete perception of their needs to build better livelihoods. This leads them to boost their children's education, investing in family health, capitalize small businesses and some returnees have changed rural employment by another tertiary character. However, its assets are limited, and require them adequate public programs to their technical and financial needs, to promote the use of their skills and capital.

### Keywords

Return migration, State of Mexico, migrant skills and public support.

Recibido: 14 de septiembre de 2011.

Aceptado: 18 de enero de 2012.

# Las aportaciones técnicas y humanas que realizan los migrantes internacionales de retorno en el Estado de México

Renato Salas Alfaro |

## Introducción

El retorno de migrantes es un fenómeno añejo en nuestro país, pero es con la crisis financiera actual, las redadas masivas en Estados Unidos y la aparición de políticas antiinmigrantes que suelen acompañarlas (Brooks, 2008; Pedraza, 2008), las caídas en el empleo y las reducciones en la recepción de remesas internacionales en los lugares de origen, que se levantó el temor ante el riesgo de retornos masivos hacia México. Ante la posibilidad de ocurrencia de este evento –aunque podría impactar positivamente en cuestiones como la reunificación familiar y aportar nuevas habilidades, activos económicos y personales a las regiones de origen– prevaleció un sentimiento de incertidumbre en razón de que un retorno masivo de migrantes no tendría cabida en el mercado laboral mexicano.

No obstante que se asume con cierta regularidad que los emigrantes adquieren habilidades y activos en el exterior, se discute aún la calidad de éstos y los efectos concretos que pueden tener al regresar a sus lugares de origen. En el caso del Estado de México, dado que la mayoría de sus emigrantes proviene del medio urbano y posee alta formación académica en relación con el resto del país, es posible que se presente una pérdida de sus activos en razón de que en Estados Unidos podrían trabajar en actividades de menor valor agregado que en la entidad mexiquense.

Al considerar al retorno como parte de la migración –y con él, el regreso de personas con activos diferentes (conocimientos, ahorros, percepciones y expectativas) que igualmente pueden aportar en lo económico, en lo social, en lo organizativo, entre otros ámbitos–, en esta investigación tratamos de abonar al estudio tomando como base a la entidad mexiquense, en la cual el regreso de migrantes, principalmente desde Estados Unidos, es un evento real pero aún sin cuantificar. A diferencia de quienes analizan los cambios de empleados a patrones en este mismo grupo de población, aquí el objetivo es doble: por un lado,

se pretende estimar la magnitud de los retornados mexicanos y, por otro, analizar sus aportes técnicos y humanos a la entidad. Sobre todo en este último punto destacamos las formas concretas en que se manifiesta el uso de las habilidades adquiridas en el exterior, las limitaciones que enfrentan para desplegarlas a plenitud y las necesidades que plantean para superar sus restricciones.

El análisis se realizó con datos de la Encuesta sobre Migración de Mexicanos a Estados Unidos (EMMEU, 2009), cuya intención fue cuantificar y caracterizar a los emigrantes del Estado de México, elaborada por el Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México, en coordinación con la Comisión de Planeación Demográfica de la Cámara de Diputados estatal. La EMMEU consta de un cuestionario de ocho módulos que inquiriere a los jefes de hogar sobre el tipo de vivienda, datos sociodemográficos, características socioeconómicas y de empleo de los integrantes, los ingresos del hogar y sus fuentes, la primera y última migración internacional e información relacionada con los migrantes ausentes que partieron en los últimos cinco años hacia cualquier destino. Para su diseño se tomó en cuenta otras encuestas y se siguió un proceso riguroso en su diseño y aplicación,<sup>1</sup> lo cual ocurrió entre noviembre de 2008 y febrero de 2009;<sup>2</sup> con estos criterios la EMMEU proporciona información estadísticamente significativa para todo el estado. La muestra total incluyó 2 090 hogares y 9 484 sujetos elegidos en 69 municipios, de un total de 125 que integran la entidad.

## Antecedentes

Aunque la migración de retorno guarda una importancia central dentro del fenómeno migratorio en sí, es poco lo que se sabe de ésta. Los análisis sobre la reinserción laboral de los migrantes de retorno, su

<sup>1</sup> Se tomó como referencia a la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000, los Censos de Población y Vivienda de 1995 y 2005, la Encuesta de Hogares en Guanajuato sobre Migración Internacional y la Encuesta de Migración en el Estado de Zacatecas.

<sup>2</sup> Para mantener la relación de viviendas elegidas con la configuración poblacional y la tendencia migratoria del estado, la encuesta incluyó 70% de viviendas urbanas y 30% de rurales. Cada vivienda fue seleccionada de forma polietápica: ámbito estatal, municipal, localidad, Área Geoestadística Básica (AGEB), colonia y vivienda; en ellas se recogió la información correspondiente por individuo de cada hogar. El AGEB constituye la unidad básica del Marco Geoestadístico Nacional, se clasifica como urbana o rural: las urbanas se refieren a una localidad de 2 500 habitantes o más, en conjuntos de 25-50 manzanas; las rurales, predominantemente a localidades menores a 2 500 habitantes (INEGI, 2011).

reincorporación a la comunidad de origen, sus nuevas formas de vida y otros aspectos de este flujo poblacional son temas de investigación recientes. Se sabe, por ejemplo, que la cercanía geográfica y las condiciones poco propicias en que se realiza la migración internacional han estimulado que el retorno sea una constante en el flujo migratorio mexicano (Durand y Massey, 2003). Una estimación señala que tan sólo entre 1993 y 1997, un total de 3 334 898 individuos residentes en México (y mexicanos de nacimiento) han estado involucrados en la migración hacia Estados Unidos; 85% son retornados laborales (Corona, 2000: 172).

A pesar de que los trabajos sobre el retorno están centrados en su aportación económica, quienes regresan son personas que en su bregar migratorio hacia otro país enfrentan circunstancias traumáticas, que sin duda influyen sobre la forma en que perciben sus vidas, marcándoles un antes y un después. Como señalan Zukerfeld y Zonis (2004), este tipo de experiencias, en cuanto pasajes de su desarrollo humano, los obligan a desarrollar su capacidad de sobreponerse y en ese sentido van tomando conciencia de su formación como sujetos y de su entorno. De acuerdo con un experto, la posibilidad de aprender y crecer a partir de adversidades frecuentemente se subestima y, con ello, también la capacidad natural de los supervivientes de experiencias traumáticas de resistir, rehacerse y aprender de ellas. De hecho, dos tercios de estas personas encuentran caminos a través de los cuales beneficiarse de su lucha contra los abruptos cambios que el trauma provocó en sus vidas; la propia experiencia traumática opera un cambio positivo que lleva a una situación mejor respecto a aquella en la que se encontraban antes de ocurrir el suceso (Lamas, 2011).

En los migrantes mexicanos, la superación de las adversidades y el hecho de obtener ventaja de ellas en conocimientos, habilidades y ahorros opera tanto en lo individual como en lo familiar. El efecto hacia la sociedad es postulado en México desde los años 30 por Gamio (1930: 236), quien argumentaba que se cometía un error al dejar que emigrantes mexicanos se establecieran de forma permanente en Estados Unidos, pues la circularidad permitiría que ellos, a su regreso, pudieran aplicar en México las experiencias adquiridas en aquel país sobre las labores agrícolas e industriales, los aprendizajes en maquinaria y herramientas modernas, sus nuevos hábitos laborales y la disciplina personal. Atraerlos al país propiciaría que utilizaran estas nuevas habilidades, hábitos y

No obstante que se asume con cierta regularidad que los emigrantes adquieren habilidades y activos en el exterior, se discute aún la calidad de éstos y los efectos concretos que pueden tener al regresar a sus lugares de origen.

ahorros en áreas productivas, generando empleos y sociabilizando sus hábitos laborales; de este modo, toda la sociedad podría beneficiarse de la migración internacional. No obstante, el mismo autor recomendaba evitar los retornos masivos para no propiciar problemas económicos y políticos en el país (Alanís, 2007).

En fechas recientes, después de mediados de los años noventa, los eventos traumáticos para los migrantes se relacionan con las formas de cruce fronterizo, los costos a sufragar para realizar sus migraciones y la incertidumbre creciente sobre encontrar empleo en aquel o en este país; a estos factores externos se suman la incertidumbre de dejar a la familia en el lugar de origen, los hijos pequeños y aceptar la idea de que tal vez no vuelvan a verse más.

Las entrevistas a profundidad dan una idea de lo que ocurre en los momentos en que se define la migración de alguien en el hogar y de las consecuencias más frecuentes que esa decisión acarrea para los demás integrantes del mismo:

Bueno yo dejé a mi esposa y a mis tres hijos, la niña que ahorita tiene dieciséis años y medio, tenía como año y medio en ese entonces, cuando me fui, y ya mis hijos estaban un poquito más grandes, el más grande tendría unos cuatro años, más o menos. Pues yo me fui con la intención de ayudarles pues... me fue bien porque a mis hijos les di su estudio hasta la secundaria, y pues hice mi casa de colado [de concreto], y así me la pasé, pues yo, para mí, me fue bien, porque este digo, no, no me puedo quejar (Inocente Domínguez, 28 de noviembre de 2009, San Miguel Ixtapan, Estado de México).

...mi esposo se fue pa' los Estados Unidos igual y pos ya no regresó. Tengo tres hijos; sí preguntan por él, que por qué éste ya no envía dinero o a dónde está, y pues ya les expliqué que pues no, o sea que yo tampoco sé, y pues mis hijas más grandes sí siguen esperándolo, pero mi hijo el más pequeño pues no lo conoció (Guadalupe Ayala, 18 de diciembre de 2009, San Felipe del Progreso, Estado de México).

Las evidencias sobre el aporte que hacen los migrantes retornados y la forma en que se materializa en sus lugares de origen permiten apreciar que además de las habilidades y ahorros que traen consigo, ya cuando están en su nueva ubicación, también requieren adicionalmente apoyos adecuados con sus nuevas actividades.

Además, como se ha detectado en otros estudios (Thomas, 1999), se necesita un ambiente de apoyos en créditos y dotación de activos según la nueva actividad. En otros ambientes (Athukorala,

1990), la demanda de los retornados ha sido que sus gobiernos locales les impartan cursos de formación empresarial, administración de pequeños negocios o finanzas personales. Aunque finalmente los resultados no dependen sólo de las condiciones internas del lugar de origen, la calidad de los activos que poseen estas personas también cuenta, e igual pasa con sus actitudes hacia la integración posmigratoria. Por otro lado, el medio externo también influye, ya que las políticas de expansión de las empresas grandes interfieren en la consecución de mejores logros.

Ha quedado en claro que, independientemente del origen del emigrante o del retornado, la adquisición de activos es un hecho real, aunque se discute la calidad de éstos. La evidencia en México sugiere que la propia diversificación que ha experimentado tanto la migración de este país hacia Estados Unidos (origen, sexo, calificación, destino, edad), como la que realizan los mexicanos de manera interna en aquel país (Zúñiga y Hernández-León, 2006), ha favorecido que al retorno los migrantes traigan consigo diversos activos (ahorros, habilidades, oficios y conocimientos). Si bien no se trata de aprendizajes de primer nivel o muy elevados técnicamente en razón de los empleos en los que se desempeñan con mayor frecuencia los migrantes mexicanos (Papail y Robles, 2003; Papail, 2003), sí sirven como punto de partida para construir nuevos modos de vida en sus lugares de origen. Por ejemplo, la investigación de Papail (2003), realizada en el centro del país, observó que gracias a las remesas ahorradas en la migración internacional, al regreso, los migrantes varones se pudieron mover laboralmente, sobre todo del sector agrícola al de servicios, y muchos de ellos ya no como asalariados, sino como dueños de sus propios negocios pequeños.

Incluso, moverse laboralmente dentro de un mismo país permite la adquisición de activos técnicos y sociales. Por ejemplo, Sabatés (2007) muestra que unos migrantes que se movieron de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México hacia León, Guanajuato, en aquel medio son más eficientes, con mayor poder de socialización y más resistentes a las presiones laborales. El sobreponerse a las adversidades urbanas anteriores y al clima laboral más competido les favoreció en acumular activos de mejor calidad; no obstante, el medio sociolaboral de la nueva ubicación no les permitía aplicar todo lo aprendido previamente. Prejuicios, desconfianza, distinta valoración social y hasta discriminación son factores que igualmente debieron superar.

Si consideramos que la adquisición de activos se realiza en relación con los conocimientos y habilidades previas, entonces no importa si el migrante es rural, monocultivador o analfabeto; algo

aprenderá en el nuevo medio al cual emigró y de algo le servirá cuando decida regresar a su lugar de origen. Para un emigrante agricultor o trabajador rural, aunque su nuevo mercado laboral considere el mismo tipo de actividades, el solo hecho de ingresar a éste le permitirá interactuar con otra gente, otras habilidades, otras costumbres; en suma, puede adecuar su marco cultural previo al manejo actual de nuevas semillas, insecticidas, ritmos de crecimiento, tipos de corte, limpieza, administración de gastos económicos y de recursos naturales como el agua, entre otros (Chávez, 1995). Al retorno, entonces vendrá una nueva persona con activos depurados; si sus ahorros no le permiten iniciar pequeños negocios, será necesario apoyarle, pero si su actitud no es empresarial podría recurrir al entrenamiento; de cualquier forma allí están los activos.

Los efectos que los retornados producen sobre sus lugares de origen no siempre se dejan sentir en lo inmediato ni de forma directa; por ejemplo, tenemos los retornados en Tlalámec, Colonia Guadalupe

Aunque la migración de retorno guarda una importancia central dentro del fenómeno migratorio en sí, es poco lo que se sabe de ésta.

Hidalgo, Ne-pantla, Tlattecoyac, Tlacotitlán, localidades de los municipios de Atlautla, Ozumba y Tepetlix-pa, en el sureste del Estado de México, zona que concentra más de 80% de la superficie dedicada a la siembra del jitomate y que produce la mayoría de esta hortaliza en la entidad. Allí, los productores cultivan hortalizas de temporal (tomate, jitomate) en predios de una a cinco hectáreas, las cuales iniciaron como

una práctica de traspatio entre los años 60 y 70, adicional al cultivo del maíz; sin embargo, con el aprendizaje en este cultivo se avanzó hacia la comercialización, al imitar las prácticas morelenses que trajeron consigo algunos migrantes pioneros (Estrada, 2008). Actualmente, en estas localidades ocupan mano de obra de los inmigrantes de Guerrero y Oaxaca.

En otros casos, como en Oaxaca, los retornados jefes de familia ocupan puestos directivos en la comunidad, les gusta estar mejor informados y gestionan formas de financiamiento para obras; además, resultado de sus difíciles procesos de emigración y la discriminación de que son objeto en aquel país, ahora expresan la idea de que es mejor que sus hijos vayan a la escuela y puedan conseguir empleo acá, para no tener que migrar (Salas, 2010).

Asimismo, con el retorno del jefe de familia o algunos hijos, el hogar y la comunidad pueden recibir beneficios diversos; nuevas personas con variados activos se encuentran presentes y nuevas

relaciones se tejen entre ellos y con los demás; incluso los hijos desarrollan otras disposiciones mentales en relación con la familia, el estudio, su responsabilidad y el respeto a las normas pues, como señala Katzman (1997), la presencia del padre es clave para reforzar ciertos activos de los niños; por ejemplo, la identidad de ser varón, la promoción y creación de hábitos de disciplina, la transmisión de experiencias de vida, el capital social vía la red masculina y parientes del padre, entre otras acciones positivas.

En otro trabajo, pionero quizás, Wilson (1994) detecta que en comparación con los niños que convivían con sus dos padres biológicos, aquellos que estaban en familias de un solo progenitor eran dos veces más propensos a ser expulsados o suspendidos de la escuela, a sufrir problemas emocionales o de conducta y a tener dificultades con sus compañeros, es decir, eran mucho más proclives a tener una conducta antisocial. Igualmente, el trabajo de Miguel y Vargas (2001) establece que la ausencia del padre o la madre marca la evolución de la familia en lo afectivo, educativo y económico; quienes se quedan deben asumir nuevos y distintos papeles, lo cual origina estrés y enfermedades psicosociales; en este sentido, se ha detectado que los hijos de familias monoparentales tienden estadísticamente a ser más pobres, a abandonar el colegio prematuramente, a estar desempleados y a involucrarse en actividades delictivas con más frecuencia que quienes conviven con los dos progenitores.

En otros casos, la reinserción es difícil y hasta imposible si no se tiene la ayuda adecuada, lo que puede provocar una regresión. Espinoza (1998: 28) narra que un migrante, retornado a una comunidad michoacana de amplia tradición migratoria, volvió con toda su familia después de pasar 17 años en Chicago. Como muchos más, tenía la firme intención de no volver para allá, venía tras la añoranza del pueblo, con la idea de cumplir su meta de criar vacas en el rancho; gracias a los dólares ahorrados se hizo de 20 vacas lecheras y 40 hectáreas, donde sembraba el forraje, pero a los dos años se regresó con todo y familia para Estados Unidos. Él mismo consideraba que su retorno había sido un fracaso y que cuando volviera a su pueblo debería hacerlo de mejor forma; por ahora, la falta de apoyos adecuados, la reticencia de su familia, el contraste de sus ingresos en pesos y la añoranza por los dólares, así como una evaluación entre las oportunidades que prevén encontrar en el norte y las que tenía en su pueblo, terminaron por doblegar al retornado: decidió volver sobre sus pasos. Señala el autor que esta historia es una de muchas constatadas en las comunidades por las que anduvo.

En resumen, los migrantes mexiquenses retornados pueden traer consigo beneficios diversos en lo social y lo económico –a las personas, al hogar, a la región y a la entidad–, al identificar nuevas oportunidades productivas en sus lugares de origen, equipar con ahorros pequeños negocios (de ropa, cocina, alfarería, artesanía y agrícola, por ejemplo) y así ejecutar de mejor manera aquellas labores que realizaban antes de la migración, estableciendo conexiones de negocios con diversas personas. Estas circunstancias benefician sus hogares y la sociedad donde se reinsertan, pero la evidencia también muestra que los activos y esfuerzos que realizan los retornados suelen ser insuficientes; en otros casos, no siempre el medio al que regresan los emigrados presenta condiciones de aplicabilidad, además de existir restricciones laborales, de idiosincrasia o de recursos productivos.

En este sentido, es necesario que las instituciones mexicanas que otorgan apoyos productivos coadyuven en el proceso de potenciar la construcción de mejores modos de vida, empleando los recursos que ya operan, pero ajustados hacia estos nuevos conocimientos y labores productivas de los retornados.

## La migración en la entidad mexiquense

En las últimas cuatro décadas, esta entidad es la más dinámica del país en términos de migración. En 1970, su población inmigrante rondaba 5%; en la actualidad, representa 36.68% de su población total, según datos del INEGI. La llegada de personas con características y perfiles diferentes conforma nuevos paisajes y escenarios demográficos y económicos en la entidad, diferentes al resto del país. Por ejemplo, los inmigrantes al Estado de México arriban de preferencia al área conurbada de la Ciudad de México y al sur de la entidad: los primeros son de mayor calificación y especialmente buscan empleos en las fábricas o los servicios; los segundos vienen abrumadoramente a buscar empleo como jornaleros en los campos florícolas, ámbito en el que este estado tiene los primeros lugares nacionales.

La entidad también expulsa población: en 1970 ocupaba la vigésima posición nacional en expulsión de personas a la Unión Americana (González, 2002: 113), mientras en los últimos años se ha colocado en el cuarto lugar nacional en migración laboral a Estados Unidos y primer lugar en envío de trabajadores a Canadá (INEGI, 2000; 2005), con un promedio de poco más de cien personas que diariamente salen con destino a Estados Unidos; además, se habla ya de que en aquel país residen poco más de un millón de mexiquenses (Blanco, 2009; Notimex, 2008).

Datos de campo indican que, en la entidad mexiquense, la migración internacional hacia Estados Unidos se realiza desde antes del Programa Bracero y que, en las últimas dos décadas, ha sufrido un cambio brusco en su evolución, el patrón y los medios de movilidad (González, 2002); además, se han presentado cambios en el perfil cultural y escolar del migrante mexiquense, quien ahora posee educación superior (Notimex, 2008). Los datos de la EMMEU, exhibidos en la tabla 1, dan cuenta de este proceso en la primera emigración a partir de los años ochenta. La cantidad absoluta muestral y ponderada, así como la composición por sexo, sufren incrementos significativos respecto a las décadas anteriores.



**Tabla 1. Emigrantes del Estado de México, según años y características seleccionadas**

Periodo de primera emigración	N*	%	Sexo	
			H	M
1940-49	4 508	1.74	100	0
1950-59	9 824	3.78	100	0
1970-79	5 910	2.28	100	0
1980-89	13 161	5.07	92.04	7.96
1990-99	76 785	29.57	73.63	26.37
2000-09	149 490	57.57	87.15	12.85

\* Población ponderada para todo el estado.

Fuente: Encuesta sobre Migración de Mexiquenses a Estados Unidos (EMMEU 2009).

Aunque inicialmente los emigrantes internacionales provenían de la zona sur del estado, aquella que concentra las actividades rurales y la población más pobre de la entidad, ahora provienen de regiones urbanas como Nezahualcóyotl, La Paz, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca. También se aprecia, y acaso con mayor densidad, la que proviene de regiones indígenas (mazahuas y otomíes) que tradicionalmente migraban dentro del país (Ciudad de México, Ciudad Juárez, Tijuana, Matamoros, Reynosa y Piedras Negras), y que, de manera emergente, han cambiado su destino hacia Estados Unidos y Canadá (González, 2006). Destacan en el sur del estado municipios tales como Tejupilco, Luvianos, Tonicato, Temascaltepec, entre otros.

Una lugareña dibuja muy bien la situación migratoria de estas localidades sureñas:

...allá (en el norte) vive mucha gente que es de aquí del pueblo (Tonatico), pero mucha, señor, usted va en una casa, la señora que es la dueña de aquí, de aquí de las dos puertas, toda su familia está allá, la otra que sigue ahí donde está la plata y las artesanías su familia está allá, y así mucha gente; siga caminando, siga caminando y casi la mayoría de la gente del pueblo, la que no tiene una persona tiene dos, tres o toda la familia está allá (Martha Fuentes, 14 de diciembre de 2009, Tonatico, Estado de México).

Las causas estructurales de la migración internacional en el Estado de México, así como la valoración que ésta va adquiriendo dentro de la vida cotidiana –como podemos inferir de este relato–, no son diferentes al resto del país: el empleo es insuficiente, el subempleo está creciendo, las condiciones naturales y su variabilidad, la práctica y experiencia migratoria nacional, el oficio de vivir en ambientes urbanos, entre otros factores, están empujando a los individuos y familias a buscar mejores opciones fuera de la entidad y del país. Asimismo, en algunas zonas del estado y las regiones indígenas, las remesas son cada día más importantes para el funcionamiento cotidiano de los hogares; esto incluye gastos en educación, salud, vivienda, vestido y demás, que de forma inherente o predeterminada van formando un patrimonio de activos en los hogares que tienen relativo éxito migratorio.

## El retorno de los mexiquenses

La inestabilidad económica en Estados Unidos está ocasionando un retroceso en la movilización migratoria de mexicanos hacia ese país (Cave, 2011), así como un retorno de migrantes tanto mexiquenses como de otras entidades. Aunque desde 2008 algunas estimaciones preveían retornos masivos de migrantes, la que realizó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) mencionaba la posibilidad de que retornaran tres millones al país, en cuyo escenario los mexiquenses serían cerca de 240 mil (Becerril, 2008). La EMMEU permite apreciar que efectivamente los mexiquenses están regresando, pero no en estas magnitudes. Para determinar el volumen de retornados a la entidad, esta sección realiza dos tipos de cuantificaciones y analiza las características de los retornados. Se considera como población de retorno a aquella que tiene 12 años o más y que afirmó haber ido a

Estados Unidos a trabajar o a buscar trabajo en cualquier momento de su vida y que ya se encuentra de regreso en su comunidad al momento de la entrevista.<sup>3</sup>

### *¿Cuántos retornados son?*

Una primera estimación que tomó como base a quienes marcharon de la entidad y retornaron en los últimos cinco años se muestra en la tabla 2, la cual permite apreciar que los retornos son desiguales en el tiempo, pero no rebasan los 30 mil sujetos anuales; por ejemplo, entre septiembre de 2007 y febrero de 2009, apenas pudieron haber regresado a la entidad poco menos de la cifra citada; en los años previos las cifras fueron menores. Estas cantidades anuales son mucho menores a las de estimaciones proyectadas por la prensa y otros organismos.

Como se aprecia en la columna tres de la tabla 2, no son cantidades significativamente mayores de retornados en comparación con las que se registraron los años previos. Como veremos más adelante, los regresos implican la existencia de marchas previas y las condiciones económicas que se presentan en Estados Unidos están desmotivando también las salidas.

---

<sup>3</sup> Existen otras delimitaciones como la de Corona (1993), quien conceptualiza al migrante de retorno como aquella persona que tiene 12 años o más que fue a Estados Unidos a trabajar o a buscar trabajo y que consideró ese viaje como un cambio de residencia. Para Canales y Montiel (2007: 7) los migrantes laborales de retorno son personas de 12 años o más que declararon haber ido a Estados Unidos a trabajar o a buscar trabajo sin considerar el cambio de residencia. En otras investigaciones (Piracha y Vadean, 2009: 5; Borodak y Piracha, 2010), el migrante de retorno es una persona de 15 años o más que migró al exterior por lo menos un mes, sin el motivo de visitar familiares, y que ya se encuentra de vuelta en su lugar de origen.



Tabla 2. Fechas de regreso de los migrantes de retorno

Periodo de regreso*	N**	%
Septiembre de 2003-agosto de 2004	4 508	1.74
Septiembre de 2004-agosto de 2005	9 824	3.78
Septiembre de 2005-agosto de 2006	5 910	2.28
Septiembre de 2006-agosto de 2007	13 161	5.07
Después de septiembre de 2007	21 361	29.57

\* Se ha dividido los periodos a partir de septiembre porque la pregunta respectiva lo hace a partir de este mes de 2003.

\*\*Representa la cantidad ponderada y supone una población de 15.4 millones de habitantes al 25 de febrero de 2009.

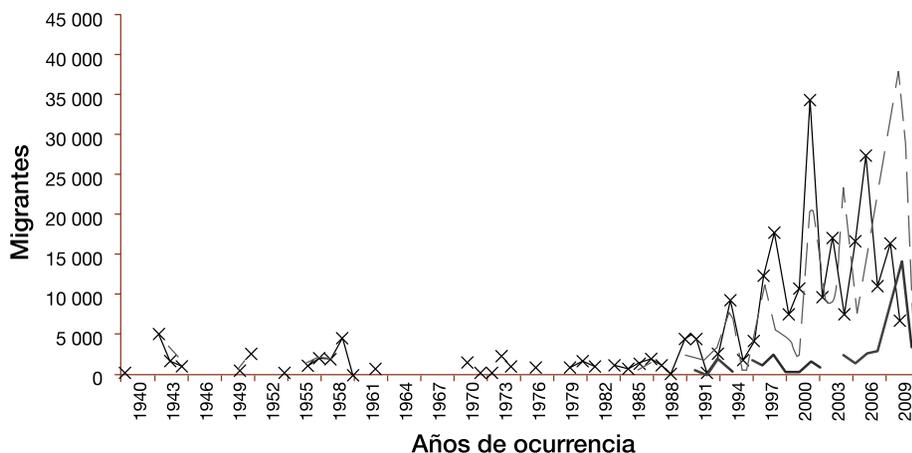
Fuente: EMMEU 2009.

Una segunda estimación de la cantidad de mexiquenses que retornaron a la entidad se realizó tomando como referencia los primeros años de emigración de las personas y el año de retorno que se registra en la EMMEU, sin circunscribirse al movimiento de los cinco años previos. Con este procedimiento se detectó una cifra total ponderada de retornados en toda la historia migratoria de la entidad de 263 120 personas, a partir de lo cual podemos notar que los retornos a la entidad son más bien pausados y que ocurren a lo largo de toda su historia migratoria, aunque tienden a ser mayores después de los años noventa.

La gráfica 1 muestra en la vertical el total ponderado de sujetos que emigraron y retornaron, según diferentes años. La línea remachada muestra que algunos de los mexiquenses retornados realizaron sus primeras emigraciones durante la década de 1940; pero entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, la cantidad de mexiquenses que iniciaron su primera emigración internacional se incrementó notablemente.



Gráfica 1. Migraciones y retorno de los mexiquenses



Fuente: EMMEU 2009.

La línea punteada representa la migración de retorno; igualmente puede notarse la existencia de un pico sostenido de retornos a partir de los años noventa. El grueso de los retornados se observa realmente entre 2000 y 2009, con 71% de ellos; de acuerdo con el sexo, 85.74 y 71.90% de hombres y mujeres, respectivamente, retornaron a la entidad en estos últimos años. La línea sin remaches refleja los años en que ocurrieron las últimas emigraciones de los retornados mexiquenses; puede apreciarse que ocurrieron entre los años noventa a la fecha de levantamiento de la encuesta (febrero de 2009); así, retornos y últimas migraciones tienden a concentrarse en estas dos décadas.

Es conocido que, a partir de los años noventa, en Estados Unidos se han desplegado políticas antiinmigrantes, redadas y, sobre todo, un fuerte resguardo fronterizo; situaciones que vuelven más costoso y difícil el cruce de la frontera, así como encontrar empleo en aquel país, aunque también en esto ha influido el mejoramiento económico de México; de cualquier forma la desmotivación para emigrar o estar allá es evidente, sobre todo entre los migrantes con experiencia.

Aunque la gráfica 1 muestra que los retornos se concentran en los últimos 20 años, también se aprecia el retorno de mexiquenses desde el Programa Bracero (línea punteada), es decir, migrantes pioneros cuyos primeros viajes a Estados Unidos ocurrieron durante la década de 1940.

Esto tiene consecuencias para el análisis posterior, porque sugiere una diversidad de experiencias de retorno, edades y circunstancias tanto de cruce, estancia, búsqueda de empleo y mentalidades, como de personas cuando salieron y cuando regresaron.

### *Los retornados según sexo*

En general, los hombres han dominado la actividad migratoria internacional, las mujeres se han incorporado sobre todo en la segunda mitad de la década de 1980 (tabla 1); esta agregación se prolonga hasta fechas actuales, incluso con mayor intensidad en algunos periodos. En este sentido, los retornados mexiquenses son hombres (85.4%) y mujeres (14.6%). Casi 63% son jefes de hogar, otro 21% son hijos. De los jefes, casi todos son hombres (95.6%) y muy pocas mujeres (4.4%). Con relación a los hijos retornados, 82% son hombres y 18% mujeres.

### *Las razones del retorno*

Con relación a las causales que directamente influyeron en el retorno de los mexiquenses, de acuerdo con la información que consigna la EMMEU (2009), se establece que casi la mitad se regresó por asuntos personales, 49%, y otro 21% porque se les acabó el trabajo; el resto retornó porque fueron capturados por las autoridades migratorias, 10%, y por razones diversas como no encontrar empleo, problemas de salud o porque ya no les gustó estar allá, se iban a casar, les nació un hijo o se les enfermó un familiar.

Es decir, el retorno de los mexiquenses, como presumiblemente el de cualquier otro retornado del mundo, ocurre bajo un escenario multicausal y no sólo como resultado de una mera comparación entre ingresos percibidos en el país origen y en el destino, o porque prefieran residir y consumir sus ahorros en su lugar de origen, según se plantea

<sup>4</sup> Por ejemplo, Hill (1985:2) sostenía que los migrantes retornaban porque sus ingresos proporcionan mayor utilidad de consumo en sus lugares de origen que en el extranjero, y que preferían eso a estar en otro lugar donde ganaran más. Después, con el trabajo de Borjas y Bratsberg (1996), la migración de retorno se incluyó como una decisión óptima en la vida, según el ciclo en el que se encuentra la persona. Para estos autores, cuando alguien migra percibe que ha adquirido capital físico y humano en el otro país y que podría ser óptimo usarlo en su lugar de origen, dado que por su escasez podría tener mayor valor, y por eso retorna. En los modelos de maximización de utilidad de Mesnard (2000) y de Dustmann y Kirchkamp (2001), así como en el estudio de la migración india calificada (Khadria, 2006), la migración es una forma de acumular capitales y los migrantes eligen simultáneamente la duración de su migración y la ocupación prevista para su retorno.

en modelos de retorno.<sup>4</sup> Concuerta, en cambio, con los modelos citados (Mesnard, 2000; Dustmann y Kirchkamp, 2001) el hecho de que, al retorno, algunos mexiquenses utilizan los activos acumulados en el exterior (ahorros y habilidades) para sus pequeños negocios o se emplean en labores que requieren esas habilidades; difiere con ellos en la cuestión de que éstos no emigraron con esa idea.

Los retornos de los mexiquenses se observan principalmente en diciembre (23%) y, en menor medida, entre septiembre, octubre y noviembre. Las fechas festivas siguen actuando en favor del retorno, pero también porque son meses difíciles para conseguir trabajo en aquel país. Para el caso de las mujeres, los retornos son bastantes equilibrados en el año, aunque enero y noviembre muestran mayor incidencia; mientras que entre los hombres el retorno se aprecia desde la década de 1940, en las mujeres se presenta a partir de la década de 1990; de hecho, de las mujeres totales retornadas a la entidad, 28.57% ha regresado entre el año 2001 y 2009, 14% en cada mitad de este periodo y el resto en la década de 1990.

### *¿La emigración de los retornados mexiquenses?*

Como muestra la gráfica 1, los que hoy son retornados comenzaron a emigrar cada vez en mayor cantidad en la década de 1990. Este repunte de emigración internacional, en su primer viaje y en el último, se correlaciona con las caídas en la economía nacional, sobre todo las caídas en la actividad económica del inicio de dicha década, en 1996, y con los años de crisis recientes de 2008; ello afecta a la entidad mexiquense en razón de que sus empresas y amplia infraestructura industrial son históricamente proveedoras de bienes y servicios a la Ciudad de México. En este sentido, el incremento de la emigración de los retornados en estos años se relaciona también, como ya lo han escrito varios investigadores, con el repunte generalizado de la migración urbana en el país a consecuencia de que las crisis económicas nacionales afectan principalmente estas zonas en el número y calidad de los empleos (Cornelius, 1992; Corona, 1998).

### *Las razones de la emigración*

Como fue referido en la sección sobre las razones de la emigración de los mexiquenses, éstos han tenido diversas motivaciones para salir del país. Con la EMMEU se ha podido establecer que efectivamente las motivaciones son diversas, pero no tienen la misma intensidad. La

información de campo de la tabla 3 indica que 87.3% de los emigrantes han salido en busca de empleo, el resto de causales incluye visitar a familiares, realizar estudios, circunstancias ligadas al matrimonio como reunirse con su pareja, y una proporción que emigró pero ya con el empleo asegurado en el exterior (9%). Igualmente, puede notarse que la emigración por búsqueda de empleo es más intensa en el medio rural (96%), mientras que quienes emigraron teniendo empleo asegurado en el exterior es más alto en el medio urbano.



**Tabla 3. Causa de la emigración de los mexiquenses (%)**

Concepto	Urbano	Rural	Total
En busca de trabajo	83.2	96.2	87.3
Tenía trabajo asegurado en el norte	12.9	0.6	9
Por estudios	0	0.5	0.2
Para visitar familiares	1.4	0	0.9
Se juntó / casó y emigró	2.6	0	1.8
Alcanzar al cónyuge	0	2.7	0.8

Fuente: EMMEU 2009. Supone una población de 15.4 millones de habitantes al 25 de febrero de 2009.

### *El cruce hacia Estados Unidos*

Este aspecto es importante porque las experiencias personales que enfrentan los retornados al cruzar la frontera les proporcionan elementos emocionales para valorar de manera diferente la realidad en la que se desenvuelven, él y su familia (Robbins, 2004). Es decir, al regreso su cotidianidad puede reflejar cambios de conciencia.

Ya referimos que los retornados mexiquenses son migrantes que realizaron sus primeros viajes al extranjero desde el Programa Bracero, aunque la mayoría emigró en las últimas dos décadas. Han experimentado diversas formas de cruce por lugares difíciles (montaña, desierto) y enfrentado costos y peligros en la frontera. Al considerar su primera emigración, la EMMEU detecta que alrededor de una cuarta parte de todos los retornados cruzaron en este primer viaje por Tijuana (26%); al resto les tocó cruzar por Ciudad Juárez (9%),

Nuevo Laredo y Nogales (27.7%); otros lugares como Agua Prieta y Matamoros incluyen menor proporción de ellos. Entre los retornados jóvenes, los cruces por Tijuana y Ciudad Juárez prácticamente ya no se utilizan, sobre todo aquellos que realizaron su última emigración después de 2000.

De los ya retornados, cerca de dos tercios cruzaron caminando (65.6%) y nadando por el río Bravo (6.3%). Desde mediados de los años 90, quienes cruzan la frontera caminando, deben hacerlo de noche. La mayor vigilancia fronteriza ha obligado a los emigrantes a elegir caminos cada vez más peligrosos que incluyen el desierto y la montaña; no sólo eso, también han tenido que sufragar mayores costos de cruce. En este sentido, la mayoría de retornados mexiquenses (más de 60%) pagó a un coyote para que le ayudase a cruzar.

### *Los retornados y sus destinos en Estados Unidos*

En términos generales, las ciudades de la Unión Americana a las que llegaron en su primer viaje los hoy retornados, se muestran en la tabla 4. Los Ángeles, Chicago, Pennsylvania, San José y San Diego sobresalen como destinos primarios. A nivel de estados, destaca California, que recibió más de un tercio de los primeros emigrantes; le siguen en importancia Texas, Nueva York, Arizona, Washington, Indiana, Illinois y Florida. La EMMEU proporciona una perspectiva longitudinal de la historia de las migraciones que hicieron los actuales retornados; destaca que, al paso del tiempo, éstos fueron incorporando en sus emigraciones nuevos destinos de primera llegada como Georgia, Iowa y otros, pero sin abandonar las ciudades primarias.



Tabla 4. Primeras ciudades de arribo de los retornados mexiquenses (%)

Ciudad	Proporción	Ciudad	Proporción	Ciudad	Proporción
Los Ángeles	23.08	San José	1.54	Kentucky	1.54
Chicago	4.62	San Diego	1.54	Indianápolis	1.54
Pensilvania	3.08	Phoenix	1.54	Fresno	1.54
El Paso	3.08	Oakland	1.54	Detroit	1.54
Alabama	3.08	N. México	1.54	Tampa	1.54
Nueva York	3.08	Santa Ana	1.54	Calexico	1.54
Carolinas (ambas)	3.08	Washington	1.54	Atlanta	1.54
Dallas	3.08	S. Bárbara	1.54		

Fuente: EMMEU 2009.

## La experiencia sociolaboral de los retornados

Analizar los empleos que desempeñaron mientras permanecieron en el extranjero, así como algunas circunstancias adversas que enfrentaron (sociales, políticas, económicas), es necesario para contrastar los aprendizajes técnicos y humanos que pudieron adquirir.

Un primer punto de interés en la adquisición de activos es que 92% de los mexiquenses retornados logró, en su primera emigración

al extranjero, encontrar un empleo y trabajar por un salario. Para este logro, sin duda fueron importantes los apoyos de amigos y familiares; aun así, tuvieron que desarrollar y aprender estrategias de búsqueda de trabajo, además de interiorizar las nuevas pautas laborales a las que tenían que sujetarse en aquel país. Conforme fueron integrándose con otros migrantes de diversas costumbres, sus redes se fueron expandiendo, y en ello aprendieron a mantener activa su intención de socialización. Otro aspecto que influye en este proceso es que poco más de 70% de los retornados tuvieron apenas un empleo en aquel país, alrededor de 14% encontraron dos empleos, y aquellos quienes tuvieron tres o más empleos fueron marginales.

Desempeñaban trabajos y oficios mayormente como empleados, obreros o jornaleros. La duración que tuvieron en sus empleos también fue diversa; resalta que los retornados mexiquenses se mantuvieron en sus empleos por tiempo suficiente para aprender nuevo conocimiento, habilidades y disciplina laboral y sociogrupal; más de 90% de ellos laboró en el mismo lugar desde dos meses continuos hasta por años. De forma desagregada, podemos mencionar que 11.76% duró en sus empleos menos de dos meses, 24% se mantuvo en ellos desde dos hasta seis meses, 33.6% permaneció de seis meses hasta un año completo, 15% de estos migrantes duró en sus trabajos entre uno y dos años, 9% desde dos hasta cuatro años, y apenas alrededor de 6% se mantuvo en sus empleos por más de cuatro años.

Los oficios y labores que realizaron en los empleos donde duraron por más de cuatro años consecutivos se ubicaron en las granjas avícolas (limpieza de naves, corrales, recolección de huevos), el control de calidad, el campo (pizca y empaçado de productos), áreas diversas de la construcción y los servicios (lavaplatos, obreros en fábricas, carnicerías, jardinería y niñera). Entre los empleos donde la permanencia fue de entre dos y tres años de duración consecutiva, destacan los ayudantes de albañil, carpintería, pastelería, panadería, pintores, cocineros, plomería, serigrafía y jardinería. Los empleos donde duraban menos de seis meses fueron básicamente el lavatrases, paleteros, barman, pizca, niñera, jornalero, empleado en rosticería, lavacarros, escarbador, ayudante de mesero, cuidador de animales y otros que no requerían habilidades o calificación formal.

Con relación a la calificación necesaria en las tareas que realizaron en aquel país, podemos decir que en las labores del campo pudieron aprender la pizca de champiñones, manzanas; en las granjas aprendieron el cuidado y alimentación de las aves; en los restaurantes realizaban algunas faenas que no requerían mucha calificación y otras

que sí, por ejemplo, el empleado que sacaba la carne del congelador, los lavatrastes, el cocinero, el mozo, el mesero y hasta un mánager. También desempeñaron oficios de mecánico general, pintor de automóviles, hojalatero y herrero, jardinero, albañil, maestro de baile, florista, vendedor ambulante, empacador de fruta, pastelero, instalador de alfombras, costureras; actividades que sí requieren cierta calificación.

### *Los compromisos con el hogar*

Aun con los compromisos a costas que suelen llevar consigo los emigrantes, muchos de ellos no pudieron enviar remesas a casa o no lo hicieron con la regularidad que deseaban hacerlo. Aunque existen otras formas de cumplir sus compromisos familiares, la promesa de enviar remesas es una de las razones del porqué los hogares ceden a las pretensiones del emigrante para salir al norte, pues constituyen un medio para generar ahorros y poder ampliar los activos técnicos y humanos del hogar (educación de los hijos, construir la casa, ahorrar, comprar herramientas). Sin embargo, estos envíos no derivan automáticamente de la migración ni la acumulación de estos activos es inmanente en el hogar receptor. Ambos eventos implican tiempo y la creación de circunstancias adecuadas: lograr cruzar, establecerse, buscar empleo, pagar las deudas contraídas, entre otras.

Entre los mexiquenses retornados, destaca que 88% de ellos enviaban remesas a sus hogares mientras estaban en Estados Unidos; principalmente las recibían sus esposas (56%) y los padres (29%); otros receptores fueron los hijos (5.6%) y el resto se reparte entre hermanos, abuelos y otros parientes. Esto nos indica la posición en el hogar que ocupaba quien enviaba y el compromiso que estaba cumpliendo. De acuerdo con los datos que proporciona la EMMEU, mientras estaban en Estados Unidos todos los retornados en conjunto enviaban un promedio mensual de \$1 127 880 pesos en un año dado.

Como señalan algunos migrantes retornados, además de la oportunidad de salir al norte para ahorrar y hacerse de activos, también tienen presente que deben regresar y construir su modo de vida en el lugar de origen.

Sí, pues yo me fui con esta ambición de que aquí no pude hacer nada, dije, pues, si me voy para allá voy a tratar de hacer algo y, este, pues, gracias a Dios mis planes no se fueron para otro lado, salió como yo pensé (Jaime Jaimes, 23 de enero de 2010, Tejupilco).

Yo traje una camioneta y me traje una plancha más o menos para cocinar y me traje una freidora, pienso abrir un negocio de vender pescados fritos y tacos. Yo pienso, lo veo a plazo de un año o dos máximo, pero sí me pienso venir para acá (Mauricio Acosta, 12 de febrero de 2010, Tomatico).

Creo que el secreto más grande lo aprendí aquí en casa, es que desde los cuatro años me enseñaron a trabajar, entonces yo creo que esa es mi mejor herencia y mi éxito, como ese fue mi peldaño; porque siento que si no te enseñan a trabajar, pues de nada sirve a donde vayas. Yo del norte hice mi casita poco a poquito; de hecho, ya cuando me iba otra vez, creo que tenía dos mil dólares cuando inicié con este mostrador (teléfonos celulares) (Norberto Quintana, enero de 2010, Temascalcingo).

## Los retornados y su inserción en la entidad

Con la información que aporta la EMMEU, podemos apreciar que la emigración aportó una nueva visión de la vida y una cultura más amplia, facilitó la adquisición de algunos activos entre los retornados (ahorros y habilidades) y entre sus familias que se mantuvieron en la entidad (educación, salud, nutrición). Como señala Robbins (2004), una persona puede adquirir habilidades físicas, técnicas e intelectuales por diferentes vías; una vez adquiridas, pueden manifestarse en las mismas áreas o derivar en comportamientos modificados en nuevas formas de hacer y de pensar. La exposición que tuvieron los retornados a nuevos hábitos laborales, horarios, normas de producción, manejo de herramientas, maquinaria, dominio de oficios, idiomas, relaciones sociales, búsqueda de *micas chuecas*,<sup>5</sup> mayor conciencia del cuidado personal, entre otras, les dieron nuevas habilidades inherentes y conscientes. Éstas se observan en sus acciones y en la forma en que desarrollan su vida cotidiana en el hogar y en sus nuevas actividades.

La EMMEU 2009 registró que los retornados que fueron pocas veces a Estados Unidos se han dedicado a su regreso a trabajar en su parcela (12%), trabajar en su negocio propio (9%), buscar trabajo (6%), vacaciones (14%) y 59% se dedicó a estudiar, realizar labores del hogar y diversas actividades como promoción casa por casa de productos que ofertan las microfinancieras, distribución de volantes y labores de seguridad, entre otras. En cambio, quienes mantuvieron una experiencia migratoria más larga, a su regreso se han dedicado a

<sup>5</sup> N. de la R. El autor hace referencia a la obtención de visas falsificadas.

trabajar como empleados o peones (55%), trabajar o instalar un negocio propio (16%), trabajar en su parcela (5.6%), estudiar, y labores del hogar (4%). Las actividades de mayor calificación o habilidades sociales van en aumento conforme se adquiere experiencia y roce internacional; es decir, la perspectiva va cambiando y las prácticas cotidianas también.

De acuerdo con la información que consigna la tabla 5, se ha dado un cambio entre las actividades que los retornados realizaban en aquel país y las que hacen acá. De forma agregada, podemos decir que solamente 8.68% del total de los retornados sigue realizando en la entidad el mismo oficio laboral que desempeñaba en Estados Unidos; destacan las labores del campo (48%), construcción (28%), limpieza doméstica (12%), cocinas (8%) y plomería (4%).

De los retornados que en aquel país se empleaban en labores agrícolas, a su regreso, menos de la mitad siguieron dedicándose a eso, es decir, han cambiado de actividad laboral, pero eso no implica olvidar sus aprendizajes en el área agrícola de alto valor agregado; al contrario, en estos retornados se reafirma la existencia de habilidades adicionales que les permiten integrarse en mercados de trabajo con mayores requerimientos de capital humano. Las actividades comerciales, las ventas, la conducción de autos y las labores de seguridad pública y privada son las actividades y empleos más frecuentes entre los retornados, luego de concluir su experiencia migratoria.



Tabla 5. Actividad desempeñada por los retornados

Oficio o actividad realizada	Estados Unidos	México	Ciudad	Proporción	Ciudad	Proporción
	Total	Hombre (%)	Mujer (%)	Total	Hombre (%)	Mujer (%)
Campesino	43 641	95	5	17 906	100	0
Obrero	27 769	75	25	23 684	94	6
Construcción/ albañil	25 729	100	0	23 372	94	6
Oficios*	19 784	100	0	17 386	96	4
Lavaplatos/ mozo	18 099	93	7	-	-	-
Limpia/ servicios	18 057	80	20	10 786	73	27
Cocinero/ ayudante	15 759	83	17	1 715	100	0
Mesero/ barman	12 611	82	18	302	100	0
Mecánico	11 547	83	17	10 255	100	0
Niñera	9 205	20	80	5 472	100	0
Jardinero	6 776	100	0	1 862	0	100
Pintor	6 389	100	0	-	-	-
Panadero/ pastelero	4 335	93	7	-	-	-
Chofer	2 966	100	0	30 465	100	0
Manager/ restaurant	2 580	85	15	8 062	68%	32
Costurero	1 933	70	30	1 294	69	31
Vendedor	1 589	43	57	36 369	80%	20
Paletero	1 499	100	0	-	-	-
Maestro de baile	821	100	0	821	100	0

Oficio o actividad realizada	Estados Unidos	México	Ciudad	Proporción	Ciudad	Proporción
	Total	Hombre (%)	Mujer (%)	Total	Hombre (%)	Mujer (%)
Ama de casa	415	100	0	-	-	-
Vigilante	-	-	-	9 994	100	0
Dibujante	-	-	-	1 148	100	0
Paramédico	-	-	-	1 156	100	0
Atención a clientes	-	-	-	1 641	100	0
Profesor	-	-	-	119	100	0
No sabe	2 024	100	0	401	100	0
Casos ponderados	23 3528	-	-	203 809	-	-

Nota: El ámbito de campesino incluye actividades tales como pizca y recolección de frutas y verduras, jornaleros y actividades relacionadas como el cuidado de animales domésticos; el rubro de mecánico incluye pintura automotriz, mecánica general, ayudantes; el vendedor incluye a los comerciantes formales e informales, vendedores de casa en casa, dueños de abarrotes y tiendas en general. Así, cada oficio considerado en esta tabla incluye una serie de actividades relacionadas.

\* Este rubro incluye electricista, artesano, plomero, herrero, cerrajero, carpintero de muebles, serigrafista y alfarero.

Fuente: EMMEU 2009.

Otro grupo de retornados mexiquenses que en aquel país realizaron labores de lavaplatos, construcción, carpintería y áreas de limpieza, actualmente se dedica a las actividades comerciales en la entidad; buena parte de ellos atiende sus negocios propios, pues la emigración a Estados Unidos les sirvió como medio de capitalización y creación de negocios propios, como medio para generar una actividad de autoempleo para su retorno. Esto corrobora el papel que tiene la migración internacional como medio de financiamiento (Stark, 1982; Yúnez, Taylor y Becerril, 2000; Durand y Arias, 1997; Massey y Parrado, 1997; Mesnard, 2000) y como un medio que facilita la generación de actividades de autoempleo al retiro migratorio (Dustmann y Kirchkamp, 2001). Esto es bueno para la sociedad, porque con eso, aunque sea marginalmente, existe una mayor cantidad de personas que se hacen cargo de la construcción

de su modo de vida, que toman decisiones y asumen retos. Estos individuos han podido ampliar su base de activos (financieros y humanos), si logran mantener esta acumulación y pueden mejorar su calidad cada vez más; y si el medio en el que tienen sus negocios les permite emplearlos sin restricciones, pueden fortalecer su modo de vida hasta volverlo sostenible (Scoones, 1998; Ellis, 2003).

En el hogar, la manifestación de las nuevas habilidades de los retornados se aprecia en el cambio de sus prácticas cotidianas. Por ejemplo, entre los jefes de hogar que regresan podemos observar una nueva actitud hacia la educación de sus hijos: 59.7% los inscribe en la escuela, a diferencia de los hogares donde el jefe no es migrante, donde sólo 47.2% se preocupa por que estudien. En los hogares con retornados, 82% de los hijos en edad escolar asisten a alguna escuela (5-19 años de edad), en proporción casi similar entre hijos (49%) e hijas (51%); en estos hogares la proporción de hijos en la escuela es mayor en el medio rural (60%) que en el urbano (40%).

Como referimos, en el hogar se nota la preocupación de los padres y, al mismo tiempo, se advierte la inversión que se realiza en estas formas de acumulación de distintos capitales y no sólo del productivo. Las experiencias migrantes enseñan que la educación es una buena manera de obtener mejores empleos, aprender a relacionarse y, en general, a concebir un mejor modo de vida. La mayoría de los retornados realizaron su última emigración a Estados Unidos después de la segunda mitad de la década de 1990, por lo que les tocó cruzar caminando por el desierto o por otras zonas peligrosas que ponían en riesgo sus vidas y, aunado a su propio sufrimiento, sobre ellos llevaban el que sentían sus familias, además de relatar que en sus últimas emigraciones las dificultades para encontrar empleo eran mucho mayores. Dado que los retornados son hombres y en su mayoría jefes de hogar con hijos en edad escolar, la valoración que ahora hacen sobre su regreso y expectativas en su lugar de origen está más allá de lo puramente técnico o económico: se asocia con la idea arraigada de que sus hijos no tengan que atravesar por las penalidades que debieron pasar ellos.

Los eventos traumáticos para los migrantes se relacionan con las formas de cruce fronterizo, los costos a sufragar para realizar sus migraciones y la incertidumbre creciente sobre encontrar empleo en aquel o en este país.

## Comentario final

De acuerdo con la información obtenida por la EMMEU (2009), los migrantes retornados de la entidad mexiquense, aunque no adquirieron habilidades técnicas de alta calificación, sí han traído y podido acumular y depurar algunos activos (financieros y humanos), así como habilidades sociolaborales que les sirven inicialmente como semillas para reinsertarse en sus lugares de origen. Ellos mismos relatan que ahora saben hacer cosas que antes no, poseen más confianza en lo que hacen, se dan cuenta de qué tipo de herramienta, maquinaria, medio productivo o proyecto en específico requieren para determinada tarea, cuestiones que antes no tenían claras. Asimismo, con ellos viene una nueva visión de la realidad, nuevas formas de organizar las tareas y acciones cotidianas en sus hogares y, sobre todo, una valoración por su bienestar familiar centrado en la organización y aprovechamiento de los recursos productivos locales. Al enviar a sus hijos a la escuela, buscan evitarles el trance que ellos mismos sufrieron como migrantes.

Aun así, se trata de personas que enfrentan restricciones diversas en sus intentos por construir mejores modos de vida. En este sentido, los programas gubernamentales de apoyo podrían dar cabida a solicitudes de retornados que cuentan con una o varias habilidades específicas, pero que no las desarrollan a plenitud por falta de infraestructura productiva, créditos y acompañamientos. En otros estudios realizados en comunidades, se ha detectado que la falta de herramientas es la causa de la subutilización de las habilidades productivas que obtienen los migrantes (Salas 2010). Sobre todo en las zonas rurales del Estado de México, existen conocimiento y habilidades potencialmente productivos en alfarería, fontanería y manejo de cultivos de valor agregado, pero la falta de un horno, una camioneta, una cadena de distribución, entre otras carencias, limitan su aplicación y el beneficio que podría tener en la generación de empleo familiar y asalariado. Realmente resulta necesario conjuntar ligeros esfuerzos entre las instituciones públicas, que de cualquier forma ya realizan gasto social, y los propios migrantes de retorno, para especificar los requerimientos y la forma de dotación; porque quienes realmente pueden saber lo que requieren son ellos mismos. Esto implica cambiar el enfoque de asistencia regional por programas dirigidos a los hogares: complementar con acciones públicas los esfuerzos que hacen estos hogares para mejorar sus modos de vida por medio de la emigración (construcción y equipamiento de vivienda, educación de los hijos, salud, alimentación) es una buena forma de intervenir en el desarrollo económico de la entidad.

- Alanís Enciso, F. (2007), *Que se queden allá. El gobierno de México y la repatriación de mexicanos en Estados Unidos (1934-1940)*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Colegio de San Luis.
- American Community Survey (2007), disponible en: <http://www.census.gov/acs/>, fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Athukorala, P. (1990), "International Contract and the Reintegration of Return Migrants: the Experience of Sri Lanka", en *International Migration Review*, volumen 24, número 2, pp. 323-346.
- Becerril, A. (2008), "Promueve el PRI que el gobierno apoye a migrantes retornados de EU por la crisis", en *La Jornada*, México, (disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/12/27/index.php?section=politica&article=004n1pol>, fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Blanco, K. (2009), "Estado de México inicia compromiso con los migrantes mexiquenses", en *La Prensa*, San Antonio Texas, 25 de noviembre de 2009.
- Borjas, G. y B. Bratsberg (1996), "Who Leaves? The Outmigration of the Foreign Born", en *Review of Economics and Statistics*, volumen 78, número 1, pp. 165-176.
- Borodak, D. y M. Piracha (2010), Occupational Choice of Return Migrants in Moldova, Bonn, IZA DP número 5207.
- Brooks, D. (2008), "Redada en Iowa causa una semana de terror", en *La Jornada*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/20/index.php?section=politica&article=003n1pol>, fecha de consulta: 4 noviembre de 2010).
- Canales, A. e I. Montiel (2007), "De la migración interna a la internacional. En búsqueda del eslabón perdido", en *Taller nacional sobre migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cave, D. (2011), "Better Lives for Mexicans Cut Allure of Going North", en *The New York Times*, disponible en: <http://www.nytimes.com/interactive/2011/07/06/world/americas/immigration.html?ref=mexico>, fecha de consulta: 15 de agosto de 2011.
- Chávez, A. (1995), "Migración de retorno y modernización", en *Debate agrario: análisis y alternativas*, número 21, pp. 59-84.
- Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México (2009), *Encuesta sobre migración de mexiquenses a Estados Unidos*, Toluca, CIEAP/UAEM.
- Cornelius, W. (1992), "From Sojourners to Settlers: the Changing Profile of Mexican Immigration to the United States", en J. Bustamante J.; Reynolds C. y R. Hinojosa (eds.), *US-Mexico Relations: Labor Market Interdependence*, California, Stanford University Press.
- Corona, R. (1993), "Características de la migración en el Estado de México en el periodo 1950-1990", en El Colegio de la Frontera Norte, Consejo Estatal de Población, *Estado actual de la migración interna e internacional de los oriundos del Estado de México*, México.

- Corona, R. (1998), Modificaciones de las características del flujo migratorio laboral de México a Estados Unidos, en Castillo, M. A.; Lattes, A. y J. Santibáñez (eds.), *Migración y fronteras*, El Colegio de la Frontera Norte, Asociación Latinoamericana de Sociología, El Colegio de México, México.
- Corona, R. (2000), Monto y uso de las remesas en México, en Tuirán, R. (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*, México.
- Durand, J. y P. Arias (1997), "Las remesas: ¿continuidad o cambio?", en *Ciudades*, número 35, pp. 3-11.
- Durand, J. y D. Massey (2003), *Clandestinos. Migración mexicana en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- Dustmann, C. y O. Kirchkamp (2001), "The Optimal Migration Duration and Activity Choice After Re-migration", en *Journal of Development Economics*, número 67, pp. 351-372.
- Ellis, F. (2003), "A Livelihoods Approach to Migration and Poverty Reduction", en Paper Commissioned by the Department for International Development, Reino Unido, Overseas Development Group/University of East Anglia.
- Espinoza, V. (1998), *El dilema del retorno. Migración, género y pertenencia en un contexto transnacional*, Zamora, El Colegio de Michoacán/Colegio de Jalisco.
- Estrada Lima, Q. (2008), "Migración y empleo en el sureste del Estado de México", en Castro, P. D. (coord.), *Dilemas de la sociedad posindustrial*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Gamio, M. (1930), *Número, procedencia y distribución de los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos*, México, Talleres Gráficos.
- González, J. G. (2002), *Migración laboral internacional del Estado de México*, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población/Universidad Autónoma del Estado de México.
- González, J. G. (2006), "Migración y remesas en el sur del Estado de México", en *Papeles de Población*, número 50, pp. 223-252.
- Hill, J. (1985), Immigrant Decisions Concerning Length of Stay And Frequency of Visit, Research Paper, número 8502, Texas, Federal Reserve Bank of Dallas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Muestra censal, México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Conteo de Población y Vivienda 2005*, México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2011), Marco geoestadístico nacional. Fundamentos y orígenes, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/catorcen.aspx>, fecha de consulta: 12 de diciembre de 2010.
- Katzman, R. (1997), "Marginalidad e integración social en Uruguay", *Revista de la Cepal*, número 62.
- Khadria, B. (2006), "Migración de indios altamente capacitados: estudios de casos de profesionales en tecnologías de la información", en Zakir Husain Centre for

- Educational Studies, School of Social Sciences, Jawaharlal Nehru University, India, *Revista CTS*, volumen 3, número 7, pp. 181-201.
- Lamas Rojas, H. (2011), *Experiencia traumática y resiliencia: identificación y desarrollo de fortalezas humanas*, disponible en: [http://www.liceus.com/cgi-bin/ac/pu/Hector\\_Lamas\\_Resiliencia.asp](http://www.liceus.com/cgi-bin/ac/pu/Hector_Lamas_Resiliencia.asp), fecha de consulta: 20 de octubre de 2011.
- Massey, D. y E. Parrado (1997), "Migradollars: The Remittances and Savings of Mexican Migrants to the United States", en *Population Research Center*, Estados Unidos, Universidad de Chicago.
- Mesnard, A. (2000), *Temporary Migration and Capital Market Imperfections*, Francia, ARQADE/ Universidad de Toulouse.
- Miguel, R. y E. Vargas (2001), *Padre ausente y las repercusiones a nivel psicológico en el niño, según diversas perspectivas de análisis*, disponible en: [http://www.apsique.com/wiki/DesaPadre\\_ausente](http://www.apsique.com/wiki/DesaPadre_ausente), fecha de consulta: 8 de agosto 2011.
- Notimex, Agencia (2008), *Migración atrae a mexiquenses con formación académica*, Toluca, disponible en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/36660>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2008.
- Papail, J. (2003), "Migraciones internacionales y familias en áreas urbanas del centro occidente de México", en *Papeles de Población*, volumen 9, número 36, pp. 109-131.
- Papail, J. y F. Robles (2003), "La inserción laboral de los migrantes urbanos de la región centro occidental de México en la economía norteamericana (1975-2000)", ponencia presentada en el *Primer coloquio internacional sobre migración y desarrollo*, 23-25 de octubre de 2003, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Papail, J. y J. Arroyo J (2004), *Los dólares de la migración*, México, Universidad de Guadalajara/IRD/PROFMEX/Casa Juan Pablos.
- Pedraza, R. E. (2008), "De vuelta en México, migrante describe los abusos sufridos en empaedora de Iowa", *La Jornada San Luis*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/22/index.php?section=politica&article=016n1pol>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2010.
- Piracha, M. y F. Vadean (2009), *Return Migration and Occupational Choice*, Bonn, IZA DP número 3922.
- Robbins, S. (2004), *Comportamiento organizacional: conceptos, controversias y aplicaciones*, Prentice Hall, México.
- Sabatés Aysa, R. (2007), "Desarrollo y utilización de habilidades: el caso de los migrantes en León, Guanajuato, procedentes de la ciudad de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, volumen 22, número 1, pp. 79-99.
- Salas, R. (2010), *Migración internacional, migrantes de retorno, remesas y actividades productivas en San Miguel Coatlán, Oaxaca*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población/Universidad Autónoma del Estado de México/Mimeo.
- Scoones, I. (1998), "Sustainable Rural Livelihoods a Framework for Analysis", en *Working Paper*, número 72, Sussex, Institute for Development Studies.
- Stark, O. (1982), "Research on Rural to Urban Migration in LDCs: the Confusion Frontier

## Referencias

---

- and Why We Should Pause to Rethink Afresh”, en *World development*, volumen 10, número 1, pp. 63-70.
- Thomas Hope, E. (1999), “Return Migration to Jamaica and its Development Potential”, en *International Migration*, volumen 37, número 1, pp. 183-205.
- Wilson, J. (1994), “Los valores familiares y el papel de la mujer”, en *Facetas*, número 1, disponible en: <http://www.aceprensa.com/articles/la-pol-mica-en-torno-a-los-valores-familiares/>, fecha de consulta: 8 de agosto de 2011.
- Yúnez Naude, A.; Taylor, E. y Becerril (2000), “Los pequeños productores rurales en México: características y análisis de impactos”, en Yunez Naude, A. (comp.), *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*, México, El Colegio de México/Fundación Konrad Adenauer/PROCESAM.
- Zukerfeld, R. y R. Zonis (2004), “Resiliencia y prejuicios teóricos en psicoanálisis”, síntesis de ponencia presentado en el 43º Congreso Internacional de Psicoanálisis IPA .
- Zúñiga, V. y R. Hernández León (2006), “El nuevo mapa de la migración mexicana en Estados Unidos: el paradigma de la escuela de Chicago y los dilemas contemporáneos en la sociedad estadounidense”, en *Estudios Sociológicos*, volumen XXIV, número 70, pp. 139-165.

# Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa

Clemente Ávila Parra y  
Raúl Hinojosa Ojeda

# Resumen

---

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el federalismo fiscal contemporáneo en México y las implicaciones de experimentar fuertes desequilibrios en la materia. Mediante un análisis cualitativo del gasto público, hace ver las ineficiencias de este sistema –provocadas parcialmente por la distribución inadecuada de las fuentes de tributación entre los distintos niveles de gobierno– y las implicaciones futuras de darle continuidad. Asimismo, expone posibles alternativas para una reforma fiscal que repare los desequilibrios verticales excesivos, sin menoscabo de los desequilibrios horizontales.

## Palabras clave

Federalismo fiscal, desequilibrios fiscales y descentralización.

*Clasificación JEL:* E62, H2, H77, I10 y I21.

# Abstract

---

This work's primary objective is to analyze the contemporary fiscal federalism in Mexico and the implications of having strong fiscal imbalances. A qualitative analysis of public expenditure revealed, on one hand, the existing inefficiencies caused, in part, by the inadequate distribution of tributary sources among the different levels of government and, on the other, the future implications of continuing with the current system. Furthermore, feasible alternatives are presented for a fiscal reform that can repair the vertical fiscal imbalances without undermining the horizontal ones.

## Keywords

Fiscal federalism, fiscal imbalances and decentralization.

Recibido: 27 de junio de 2011.  
Aceptado: 24 de octubre de 2011.

# Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa<sup>1</sup>

Clemente Ávila Parra y  
Raúl Hinojosa Ojeda

## Introducción

El federalismo mexicano se ha transformado de uno de tipo jerárquico y autoritario hacia uno tripartito. El régimen político cambió de manera significativa en los últimos 30 años, sin embargo, las haciendas públicas no lo hicieron. En un sistema de partido hegemónico, en donde las decisiones se toman de manera centralizada, era perfectamente congruente que fuera el gobierno federal el responsable de llevar a cabo la recaudación y, de la misma forma, el encargado de ejecutar el gasto o decidir en qué se ejercería. Sin embargo, en un sistema competitivo, donde el pluralismo político se ha convertido en una de las características trascendentales, es inadecuado que sea el gobierno central el responsable de llevar a cabo más de 85% de la recaudación total, mientras que los gobiernos subnacionales ejercen una proporción cada vez mayor del gasto público.

En este contexto, se analiza el federalismo fiscal mexicano y los efectos de los desequilibrios fiscales en México, para los cuales se propone una serie de alternativas. La tesis central del presente trabajo establece que un fuerte vínculo entre el ingreso y el gasto público aumenta la participación política, genera mayor transparencia y rendición de cuentas, reduciendo la corrupción, además de incrementar la autonomía en las decisiones políticas y financieras de los gobiernos subnacionales; en este sentido, se propone que si las administraciones locales llevan a cabo una buena parte de los desembolsos, es adecuado que sean importantes recaudadoras de dichos recursos, contribuyendo a disminuir los desequilibrios fiscales.

En este ensayo abordamos a lo largo de cinco apartados la problemática mencionada. El primero examina el modelo federal mexicano

<sup>1</sup> Este trabajo se presentó originalmente para la obtención de la Mención Honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México en la licenciatura de Economía. Con fines de esta publicación, se hicieron algunas modificaciones al documento original.

y cómo ha evolucionado; asimismo, señala algunas de las razones por las cuales se vuelve fundamental repensar el federalismo fiscal mexicano. En el segundo apartado se estudia cuál es la configuración del gasto público por nivel de gobierno, dimensión geográfica y clasificación funcional, particularmente de las funciones sociales de educación y salud. En el tercero se expone la posición con respecto al dilema de transferir potestades tributarias a los gobiernos subnacionales y se discute las alternativas para llevarlo a la práctica. En el cuarto apartado se analiza los beneficios y riesgos de tener desequilibrios fiscales (verticales y horizontales) como los existentes en México. Y en el quinto se presenta las conclusiones generales del ensayo, en las cuales se revisan los problemas y conflictos que puede causar el no llevar a cabo la reforma fiscal integral.

## El modelo federal mexicano

Existen diferentes formas políticas del Estado, desde los países con sistemas unitarios, como Francia, en los cuales el gobierno central es supremo, la división administrativa ejerce sólo las funciones que el primero decide delegarle y éste se halla por encima del parlamento, al que incluso puede disolver; hasta países federales donde los niveles de gobierno cuentan con cierta autonomía y el poder no se encuentra concentrado en la autoridad central, como en Alemania, Brasil, Canadá, Estados Unidos, entre otros (*Enciclopedia Británica*, 2010).

México es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación según lo que establece el artículo 40 constitucional. La adopción del sistema federal se estableció por primera vez en la Constitución de 1824 y se reafirmó en las de 1857 y 1917 como un rasgo fundamental de la organización del país. Contrario a lo que sucedió en Estados Unidos, el federalismo no cumplió la función de conjuntar realidades dispersas, sino la de crear unidades descentralizadas dentro de la tradición centralista heredada de la época colonial (Carbonell, 2003).

El arquetipo federal mexicano es un complejo sistema de relaciones intergubernamentales –caracterizado por la asignación de responsabilidades de gasto e ingreso entre los distintos órdenes de gobierno– que cuenta con un conjunto de transferencias condicionadas e incondicionadas para compensar los déficits financieros de las unidades subnacionales.

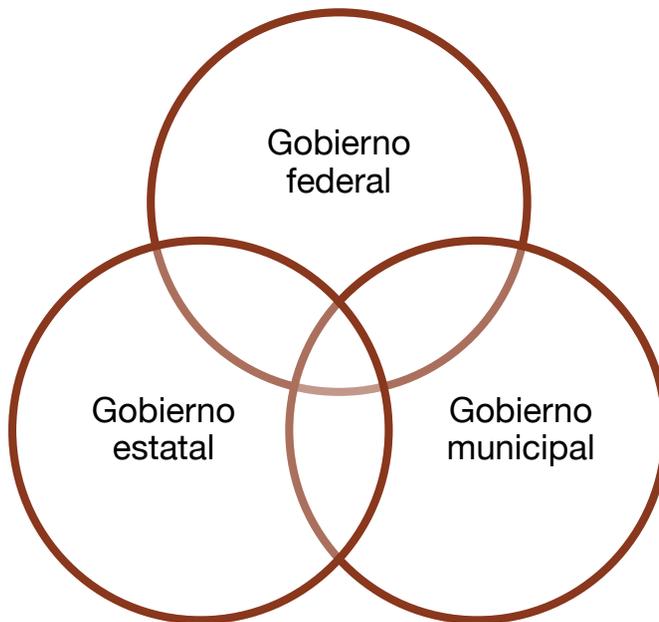
Por otro lado, en este modelo no sólo se reconoce la relación directa de la administración federal con la estatal, sino que también se acepta

constitucionalmente una relación directa con el municipio y se combinan esfuerzos con rasgos del federalismo alemán o administrativo para algunas áreas específicas, como educación y salud, donde el gobierno federal lleva a cabo la legislación, aunque la implementación y administración la ejerza la autoridad estatal (Courchene *et al.*, 2000).

El federalismo mexicano ha evolucionado de uno de tipo jerárquico y autoritario hacia uno tripartito, en el cual los distintos niveles de gobierno cuentan con ciertas áreas de autonomía y otras en las que concurren dos o hasta tres órdenes de gobierno, para las cuales la negociación es la principal forma de relación intergubernamental (Cabrero, 2007).



Figura 1. Federalismo tripartito



Fuente: Elaboración propia con base en E. Cabrero (2007).

Con el propósito de recuperar la legitimidad y la credibilidad que el partido hegemónico había perdido (Rodríguez, 1999), durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) se iniciaron esfuerzos serios de descentralización política y administrativa, proceso que implicó una transición paulatina hacia un nuevo federalismo.

Como parte integral del nuevo federalismo que se estaba gestando, entró en vigor el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) con el objetivo de evitar la doble o triple tributación y la simplificación del sistema fiscal. Actualmente, a 30 años de la entrada en vigor del SNCF, se ha logrado una distribución más eficiente de competencias y potestades tributarias; un incremento de los recursos participables a entidades federativas y municipios, principalmente del Fondo General de Participaciones (FGP), pasando de 13% a comienzos de la década de 1980, a 20% en la actualidad; asimismo, se ha dado una disminución del gasto discrecional y la aparición de fórmulas de distribución de las participaciones federales.

Sin embargo, ante la gran cantidad de cambios que se ha vivido en estos últimos años, es indispensable repensar el federalismo mexicano y plantear una reforma integral con visión de largo plazo para lograr la vinculación de las responsabilidades de gasto con los ingresos fiscales, entre los que existe una brecha que no sólo no se ha cerrado sino, por el contrario, se amplió con la federalización del gasto en educación y salud y con la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, en 1997.

El problema principal del federalismo fiscal mexicano es que no ha superado del todo sus orígenes centralistas. Los estados y municipios cuentan con una autoridad fiscal mínima que rompe el vínculo entre los impuestos y los programas públicos, lo que en consecuencia limita los beneficios potenciales de la descentralización fiscal y causa desequilibrios verticales (Merino, 2000).

Las políticas descentralizadoras promueven la responsabilidad de sus gobernantes, ya que pueden presionar a sus funcionarios públicos locales de una forma más eficiente que a los burócratas federales, por ejemplo, a través de la creación de vínculos entre la provisión de servicios públicos y el pago de impuestos, de manera que se pueda exigir la rendición de cuentas del gobierno.

Los gobiernos estatales y locales no se vuelven más responsables que el federal cuando la mayor parte de los bienes y servicios públicos, como infraestructura educativa y de salud, es financiada con recursos federales, debido a que los gobiernos subnacionales pueden responsabilizar al poder central de la insuficiencia de medios y de las fallas en la provisión de dichos servicios.

Del mismo modo, el dinero federal transferido a los estados por medio del Ramo 33 es una quimera de autonomía local: son recursos etiquetados en los que los gobiernos locales prácticamente no tienen injerencia en la toma de decisiones. Hasta antes de 2008, la suma de

las aportaciones que se distribuían mediante fórmulas con criterios objetivos era menos de una quinta parte del Ramo 33; sin embargo, en ese año se empezó a utilizar la metodología basada en ponderaciones imparciales para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), con lo que se busca promover la eficiencia e incrementar la transparencia en el uso del ingreso público. Cabe mencionar que el FAEB representa alrededor de 60% del total de recursos dentro del ramo presupuestario antes mencionado, durante los últimos doce años.

Las dificultades que vive actualmente el federalismo fiscal mexicano por el lado del gasto son esencialmente dos: primero, los fondos de la hacienda federal son, en el mejor de los casos, suficientes para hacer frente a los gastos corrientes, pero con limitada capacidad de inversión y, segundo, cómo se asignan las responsabilidades del gasto y bajo qué criterios. Es un error común pensar en fortalecer las finanzas estatales y locales a costa de las federales o viceversa; no es necesario tomar dinero de un nivel para asignarlo a otro, lo imprescindible es obtener mayores recursos.

En un comparativo realizado con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se observa que México cuenta con la menor recaudación fiscal e ingreso público, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB),<sup>2</sup> con tan sólo 18 y 19.5%, respectivamente, además del más reducido ingreso público por habitante, con \$2 286.00 dólares, 6.15 veces más pequeño que el promedio de las naciones de dicha organización. Pero lo más preocupante es que incluso países de América Latina (Brasil, Argentina, Chile, entre otros) poseen un ingreso tributario más robusto que México (OCDE, 2009; CEPAL, 2009).

Si se busca incrementar la recaudación y ejercer un gasto público transparente, eliminando la discrecionalidad del mismo y con criterios de eficiencia, es imperativo asumir los costos políticos que implica una reforma tributaria. Los gobernadores buscarán a toda costa lograr que el incremento de sus ingresos se dé vía transferencias (no condicionadas, por supuesto) sin asumir la responsabilidad recaudatoria. El no contar con un sistema –eficiente– de pesos y contrapesos en el que se asuma la función del gasto ligado al compromiso de financiar el mismo es una fuente directa de corrupción e ineficiencia. Los gobiernos estatales, evidentemente, gastan más de lo que desembolsarían en un sistema descentralizado de potestades tributarias (Colmenares, 2004).

<sup>2</sup> Cuando no se especifique si se refiere al PIB estatal o municipal, se asumirá que se hace referencia al PIB nacional.

El problema de la falta de conexión entre el gasto y el ingreso público de las entidades subnacionales va más allá de los gobernadores; es una dificultad que abarca tanto al gobierno estatal como al municipal. Las principales fuentes de ingreso de los municipios son las transferencias federales, en primerísimo lugar, y el impuesto predial en segundo.

La dependencia de ingresos federales genera incentivos perversos, dando lugar a una explotación subóptima del predial, a pesar de su potencial recaudatorio. Es decir, la confianza que depositan en los fondos provenientes del gobierno central los vuelve más propensos a desperdiciar la oportunidad de generar recursos locales.

Los gobernadores, por su parte, aprovechan que los recursos provenientes del centro se otorgan a los municipios por medio del gobierno estatal y, en consecuencia, pueden decidir quién los recibe y quién no, siempre y cuando se respeten los lineamientos establecidos en las políticas del Ejecutivo federal; pero son los dirigentes estatales, en última instancia, quienes disponen cómo y dónde se llevan a cabo los proyectos locales (Rodríguez, 1999).

Los países que pertenecen a la OCDE recaudan en promedio alrededor de 1% del PIB por concepto de impuesto predial, mientras que en México éste representa únicamente 0.26% (OCDE, 2010). Además, la baja tributación se debe principalmente a que los catastros no están correctamente actualizados, es decir, existen propiedades, construcciones y ampliaciones sin registrar. Adicionalmente, no todos los padrones están referenciados geográficamente con sistemas computacionales. El ingreso del impuesto a la propiedad inmobiliaria se puede acrecentar si se logra un alza en la tasa impositiva, se invierte en la profesionalización y capacitación de las administraciones locales y se eliminan deducciones (Merino, 2000).

La baja recolección del impuesto predial tiene también razones político-electorales subyacentes: el costo político es alto e inmediato, mientras que los beneficios se ven reflejados en la recaudación con un rezago que no incentiva al gobierno municipal, dado que no se puede reelegir el alcalde y la duración de la administración es muy corta.

En el mismo sentido, el gobierno local recibe una gran parte de su ingreso de transferencias federales y es más cómodo buscar que el aumento de sus recursos se dé vía participaciones y aportaciones federales, en lugar de examinar cómo incrementar los fondos propios (por ejemplo, el predial); por lo tanto, se estimula la pereza fiscal, desincentivando el esfuerzo recaudatorio y promoviendo el populismo hacendario (Merino, 2000).

La recaudación impositiva es, en todos los casos, impopular; sin embargo, la disposición de los ciudadanos a pagar guarda estrecha relación con la cantidad y calidad de los servicios que el gobierno provee. Si la percepción de los mexicanos es que los funcionarios públicos y los políticos se roban los recursos de las arcas y que no combaten la evasión y elusión impositiva, aumentando la carga fiscal únicamente sobre los que sí pagan impuestos, se tendrá un escenario mucho más complicado para que la reforma en materia hacendaria se pueda llevar a la práctica (Díaz-Cayeros *et al.*, 2004).

En el marco de la descentralización fiscal que vivía nuestro país a inicios de los ochenta, se dio la primera de las dos reformas municipales que entró en vigor el 1 de enero de 1983, donde se estableció una definición puntual de las obligaciones a cumplir y los medios para llevar a cabo dichas funciones. En la segunda, que tomó efecto en 1999, los municipios fueron reconocidos por la Constitución y se rompió con la dualidad existente, en donde quedaban subordinados a las entidades federativas, para pasar a la etapa moderna del federalismo tripartito que vive el México contemporáneo.

Este modo de relación entre los niveles de gobierno del sistema federal mexicano actual parece armónico a simple vista; sin embargo, si los mecanismos cotidianos de coordinación intergubernamental no son eficaces, se puede caer en el desorden y dispersión de energías, como a menudo sucede.

Es indispensable resaltar el hecho de que no existe un modelo de federalismo ideal. Las consideraciones históricas, políticas y culturales delimitan el esquema que se puede emplear en cada país y, con base en dichas restricciones, implementar acciones que atiendan la desigualdad regional, al mismo tiempo que establecer cimientos firmes para un desarrollo más dinámico.

## El conflicto de la redistribución de los egresos en la descentralización

### *La asignación de las funciones de gasto*

La distribución de funciones de gasto público entre los distintos niveles de gobierno expresa, en buena medida, el modelo de gobierno que se está implementando. México, a pesar de estar constituido como una república con sistema federal desde 1824, se caracterizó hasta mediados de los noventa por ser un país centralista de facto. En 1991, el gobierno central mexicano tuvo una participación en el

gasto público igual que Francia, a pesar de que este último cuenta con régimen unitario (FMI, 2010).

La Constitución señala claramente que todas las facultades que no posea expresamente la federación serán de los estados miembros. Sin embargo, no se encuentran bien definidas las funciones de gasto, dada la concurrencia en diversas áreas como educación, salud, seguridad pública, etc., debido a que no se especifica la participación de cada esfera de gobierno (Cabrero, 2007). En consecuencia, no está claro qué orden de gobierno es responsable por la falta o deficiencia en la provisión de servicios públicos. Además, la concomitancia de responsabilidades incrementa la complejidad administrativa, la falta de transparencia y puede provocar choques en competencias, causando incluso efectos negativos netos en la descentralización del gasto público (Darby *et al.*, 2003).

Para mayor efectividad de las intervenciones gubernamentales se requiere seleccionar los beneficiarios con criterios que reflejen la teoría de acción que sustenta dichas intervenciones.

La participación de los órdenes de gobierno dentro del gasto público ha cambiado significativamente desde 1989. Por una parte, el gobierno central disminuyó su intervención dentro del gasto total de 69.5% en 1993 a 64.2% en 2009 (cuadro 1), mientras que la de las administraciones subnacionales aumentó, principalmente la

del estatal. La tendencia de descentralización del egreso se aprecia de manera más clara en la gráfica 1.

La configuración política del país cambió de forma significativa en el transcurso de estos años, y los gobiernos estatales, principalmente priistas, al ver perdida la Presidencia de la República, decidieron agruparse para constituir la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en 2001, con el objetivo de fortalecer el federalismo y crear un contrapeso político. Entre sus frutos se encuentran la mejor cooperación y vinculación institucional entre entidades federativas, además de una mayor participación en los excedentes petroleros.

**Cuadro 1. Gasto público por nivel de gobierno (en porcentaje del PIB)**

Año	Federal	Estatal	Local
1993	15.18%	5.42%	1.25%
1994	15.86%	6.36%	1.27%
1995	16.05%	6.04%	1.10%
1996	16.00%	5.69%	1.05%
1997	17.22%	5.98%	1.08%
1998	15.92%	6.62%	1.32%
1999	16.42%	7.04%	1.53%
2000	17.34%	7.19%	1.55%
2001	17.15%	7.78%	1.74%
2002	17.95%	7.89%	1.95%
2003	16.32%	7.43%	1.80%
2004	16.02%	7.19%	1.75%
2005	16.35%	7.54%	1.79%
2006	16.76%	7.76%	1.86%
2007	17.22%	7.98%	1.83%
2008	18.38%	8.66%	2.10%
2009	18.95%	8.48%	2.05%

Cuentas Nacionales y Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2011).

La descentralización del gasto público iniciada en la década de los ochenta persiste actualmente, aunque tuvo su mayor crecimiento a principios y mediados de los noventa con la desconcentración del egreso federal de educación, salud y seguridad pública de los estados y el Distrito Federal.

La creciente descentralización del gasto público ha tenido resultados positivos al estimular la participación política y resolver algunos problemas de ineficiencia y corrupción; sin embargo, ha traído también algunos efectos negativos, debido a que no todos los estados, municipios y comunidades cuentan con la capacidad administrativa para asignar los recursos de manera eficaz; no existe garantía de que dicho proceso produzca una provisión más equitativa de bienes públicos ni

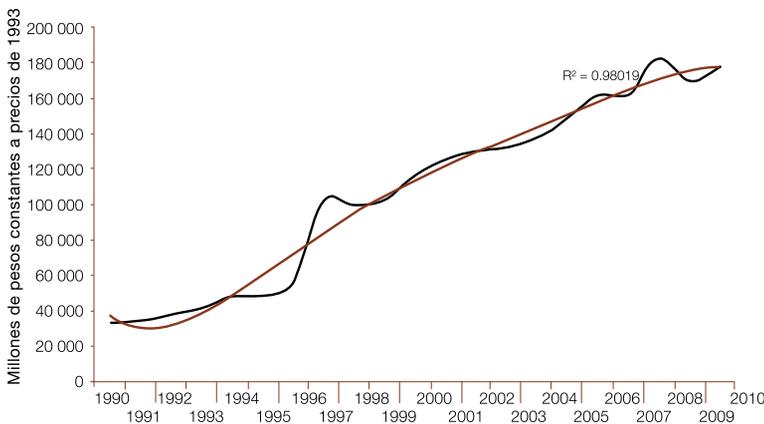
de que repare las desigualdades sociales, además de que puede retardar cambios estructurales.

Es fundamental resaltar que la medición de la descentralización es en verdad complicada. Ampliamente aceptado es el hecho de que la participación de los niveles subnacionales dentro del gasto público es una forma imperfecta de medir ésta, debido principalmente a que no se puede identificar el grado de autonomía y tampoco apreciar cuál es la proporción de las erogaciones que se distribuye de acuerdo con fórmulas bajo criterios objetivos o de manera discrecional y cuánto es condicional o no. La participación de los gobiernos locales en el gasto público es, por lo tanto, una sobreestimación de la descentralización fiscal; no obstante se reconocen los avances que se ha tenido en la materia (Ebel y Yilmaz, 2002).

De la misma manera, el Gasto Público Federal Ejercido Descentralizado (GPFED) ha aumentado significativamente, como se observa en la gráfica 1, pero no denota la autonomía del mismo. A partir de 1992-1993 y hasta la fecha, la tendencia creciente es prevaleciente. A pesar de que en el periodo 1994-1996 hubo un estancamiento debido a la crisis iniciada en nuestro país en ese mismo periodo y un decrecimiento en términos reales en el año 2009, efecto de la crisis financiera global, no hay elementos para determinar que dicha caída sea un punto de inflexión que marque un cambio de dirección.



**Gráfica 1. Gasto Público Federal Ejercido Descentralizado**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (varios años: 1993, 1995, 1998, 2003, 2009, 2010). El Ingreso y el Gasto Público en México (IGPM).

La redistribución de las funciones de gasto y los procesos descentralizadores que forman parte fundamental del nuevo federalismo se dieron como respuesta a una serie de problemas que se atribuían a los arreglos existentes en el modelo centralizado: excesivo burocratismo, gasto ineficiente y asignación de recursos que no correspondía a las necesidades de la población, además de una imperante necesidad de incrementar la participación política.

En este contexto, la política nacional y el gasto público del gobierno central deben establecer las condiciones para que el desarrollo local/regional sea el que impulse el progreso nacional. El reto para las regiones es ser competitivas para insertarse exitosamente en un mundo globalizado.

Las regiones tienen la responsabilidad de buscar, mediante una evaluación estratégica, las potencialidades para sobresalir en el aprendizaje de cómo producir determinados bienes o servicios. Se debe evitar la competencia por costos-precios en los mercados mundiales y contar con dos características primordiales para lograrlo: utilizar en la producción recursos que sean difíciles de encontrar en otras áreas/regiones y de crear o imitar. Por definición, dichas actividades son territorializadas debido a que dependen de la localización (Storper, 1995).

El desarrollo local<sup>3</sup> y la dinámica territorial privilegian las actividades productivas de acuerdo con el potencial y la vocación de cada provincia, aprovechando los recursos disponibles y contribuyendo a reducir los desequilibrios interregionales.

Los gobiernos subnacionales deben incrementar el gasto productivo, es decir, aumentar el desembolso que favorece el crecimiento económico. Diversos estudios sugieren que existe una correlación positiva entre el crecimiento y la inversión pública (Vassallo e Izquierdo de Bartolomé, 2010).

Pero no sólo se puede favorecer el crecimiento y desarrollo económico por medio de proyectos de infraestructura, sino que se debe invertir en capital humano para lograr los beneficios de la innovación y el adelanto tecnológico. Una gran parte de la producción basada en el conocimiento es territorializada.

Es evidente que los gobiernos subnacionales ejercen el gasto en su dimensión espacial delimitada, independientemente de si éste se lleva a cabo en desarrollo social, económico o funciones de administración; el federal, por otro lado, lo ejecuta dentro de la nación, pero tiene su

---

<sup>3</sup> “El desarrollo local se basa en la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas de una comunidad, barrio o ciudad” (Alburquerque, 1997).

dimensión geográfica debido a que el gasto no se distribuye de manera uniforme en todo el territorio.

La estrategia alternativa a las políticas públicas universalistas es organizar la política pública desde el territorio. Elaborar proyectos y programas tomando en consideración las características locales (sociales, económicas, demográficas, etc.) de la población objetivo, con la finalidad de adecuar el gasto a las necesidades específicas de cada región, logrando la equiparación sustancial de los servicios públicos y de las inversiones regionales (Mussot, fecha de publicación desconocida).

Además, cuando se tiene demandas tan heterogéneas como en México dada la diversidad cultural, demográfica, geográfica, entre otras, y se atacan los problemas desde una dimensión territorial, tomando en cuenta las demandas regionales de la población, el beneficio es aún mayor.

“Existe una gran cantidad de evidencia econométrica que indica que la demanda por bienes públicos locales es, en general, altamente inelástica. Esto sugiere que las ganancias potenciales de bienestar provenientes de finanzas descentralizadas bien pueden ser bastante grandes”<sup>4</sup> (Wallace Oates, 1999: 1123). Sin embargo, la focalización territorial tiene costos sociales y políticos que se debe sopesar con las ganancias de eficiencia en el análisis costo-beneficio para concluir si el saldo neto es positivo o no.

En el cuadro 2 se muestra el Gasto Público Territorizado (GPT) por nivel de gobierno como porcentaje del PIB nacional y su distribución entre las entidades federativas. Asimismo, se ilustra el GPT per cápita en la gráfica 2.



**Cuadro 2. Gasto Público Territorizado**

Estados	2000				2010			
	GPT	Gasto Federal Territorializado 1/	Gasto Estatal	Gasto Municipal	GPT	Gasto Federal Territorializado 1/	Gasto Estatal	Gasto Municipal
Total Nacional	19.82	11.08	7.19	1.55	23.76	12.96	9.21	1.58
Aguascalientes	0.32	0.22	0.08	0.02	0.23	0.12	0.10	0.00
Baja California	0.85	0.38	0.40	0.07	0.66	0.36	0.22	0.08
Baja California Sur	0.18	0.11	0.06	0.01	0.23	0.14	0.07	0.02

<sup>4</sup> Suponiendo costos inter-jurisdiccionales constantes.

Estados	2000				2010			
	GPT	Gasto Federal Territorializado 1/	Gasto Estatal	Gasto Municipal	GPT	Gasto Federal Territorializado 1/	Gasto Estatal	Gasto Municipal
Campeche	0.45	0.32	0.11	0.02	1.03	0.90	0.10	0.03
Coahuila	0.60	0.36	0.20	0.04	0.60	0.31	0.26	0.04
Colima	0.25	0.17	0.06	0.01	0.24	0.16	0.07	0.01
Chiapas	0.88	0.50	0.34	0.04	1.11	0.57	0.44	0.10
Chihuahua	0.74	0.41	0.26	0.07	0.77	0.40	0.30	0.07
Durango	0.38	0.22	0.13	0.03	0.49	0.29	0.17	0.03
Guanajuato	0.78	0.42	0.28	0.08	0.83	0.41	0.37	0.05
Guerrero	0.73	0.42	0.26	0.05	0.72	0.37	0.30	0.05
Hidalgo	0.53	0.33	0.17	0.04	0.66	0.41	0.21	0.04
Jalisco	1.15	0.55	0.47	0.13	1.27	0.63	0.56	0.09
México	1.81	0.84	0.76	0.20	2.45	0.83	1.31	0.31
Michoacán	0.74	0.39	0.28	0.07	0.75	0.35	0.37	0.03
Morelos	0.33	0.18	0.12	0.03	0.36	0.19	0.15	0.02
Nayarit	0.24	0.12	0.10	0.02	0.34	0.20	0.13	0.02
Nuevo León	1.02	0.54	0.39	0.09	0.98	0.46	0.41	0.11
Oaxaca	0.69	0.39	0.27	0.03	0.87	0.45	0.40	0.02
Puebla	0.82	0.42	0.35	0.06	0.87	0.41	0.42	0.03
Querétaro	0.38	0.23	0.12	0.03	0.39	0.18	0.16	0.05
Quintana Roo	0.24	0.12	0.09	0.02	0.33	0.14	0.18	0.01
San Luis Potosí	0.48	0.26	0.18	0.04	0.58	0.32	0.21	0.05
Sinaloa	0.60	0.36	0.19	0.04	0.64	0.34	0.24	0.06
Sonora	0.62	0.36	0.21	0.04	0.71	0.38	0.29	0.04
Tabasco	0.71	0.39	0.26	0.07	1.00	0.66	0.27	0.07
Tamaulipas	0.81	0.51	0.25	0.05	1.21	0.81	0.32	0.08
Tlaxcala	0.20	0.09	0.09	0.02	0.24	0.12	0.11	0.01
Veracruz	1.64	1.06	0.51	0.07	2.35	1.58	0.75	0.02
Yucatán	0.35	0.26	0.07	0.02	0.47	0.28	0.17	0.02
Zacatecas	0.30	0.16	0.11	0.03	0.38	0.20	0.16	0.02

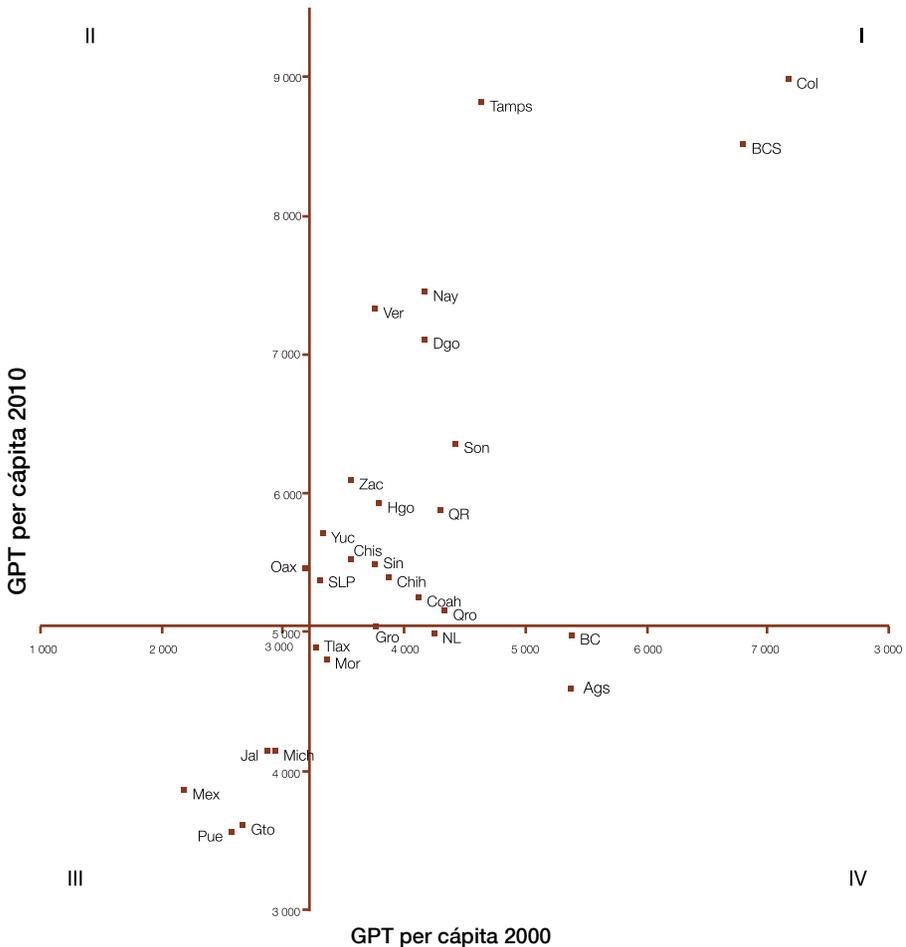
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2011. Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Disponible en línea en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288>. (Consultado el 12 de Febrero de 2011); V Informe de Gobierno del presidente F. Calderón, 2011. Anexo Estadístico.

<sup>1/</sup> Se excluyen las aportaciones al ISSSTE, así como los subsidios y transferencias a las entidades de control presupuestario directo.

El GPT se incrementó en todos los niveles de gobierno de 2000 a 2010 de manera general, sin embargo, los aumentos fueron diferenciados; el gasto público municipal como proporción del PIB aumentó 1.94%, mientras que el estatal se acrecentó en 28.09%, pasando de representar 7.19% a 9.21% del GPT como porcentaje del PIB (tomando en cuenta las limitaciones que presenta el análisis estático, el cuadro 3 se considera representativo para el periodo que abarca 2000-2010 para este caso en particular).



Gráfica 2. Gasto Público Territorializado



Fuente: *Idem.*

De la misma forma, el GPT per cápita aumentó de \$3 224.00 pesos en 2000 a \$5 050.00 en 2010; sin embargo, hubo estados ganadores y perdedores, los perjudicados netos fueron Baja California y Aguascalientes. El primero debido a una disminución del gasto estatal que se dio como resultado de la crisis financiera global de 2008, que impactó negativamente los recursos de las entidades federativas; el derrumbe de los fondos propios y de las participaciones se vio atenuado por el sustancial aumento de las aportaciones federales en este caso. En Aguascalientes, el desplome se dio como consecuencia del decremento en la contribución federal.

El principal ganador fue sin duda Campeche, que logró incrementar su GPT a tasa de crecimiento promedio anual de 11.37% en el periodo, seguido de Veracruz, Tamaulipas y Tabasco con 6.90, 6.64 y 5.94%, respectivamente.

En el año 2000, únicamente cuatro estados tenían un gasto regional mayor que el federal territorializado (Baja California, Jalisco, Estado de México y Tlaxcala), mientras que en el 2010 fueron nueve.

En un análisis de regresión lineal simple, se estimó que no hay correlación significativa entre el crecimiento del GPT y las participaciones federales e ingresos propios<sup>5</sup> de las entidades federativas. Asimismo, se analizó la relación potencial entre la política y las decisiones de política económica, examinando si el dato de los estados gobernados por el partido político en el poder de 2000 a 2010 estaba correlacionado positivamente con el crecimiento del Gasto Público Federal Territorializado. El resultado del análisis anterior probó que dicha hipótesis es falsa.

En la gráfica 2, observamos que los estados que aparecen del lado derecho del eje vertical se encuentran por encima de la media nacional del GPT per cápita para el año 2000, de los cuales aquellos que figuran en el cuadrante 1 superan dicha referencia para 2010.

En el cuadrante 2, se observa que únicamente existe un caso: Oaxaca. Se ubicó menos de 1% por debajo del promedio en el 2000, pero logró situarse 8% por encima para el año 2010. En general, se observa que la movilidad es difícil en este sentido, dado que ningún otro estado que se encontraba por debajo del promedio en el 2000 se colocó por encima en 2010.

<sup>5</sup> Se refiere a todas las percepciones que tuvieron las entidades federativas por fuentes de ingreso propias, y se excluyen todas las transferencias de recursos federales, así como todos los ingresos que provienen de movimientos virtuales o compensados. En otras palabras, es la suma de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora.

Por otro lado, en el área número 4 del gráfico, se muestran las entidades que sufrieron un retroceso para 2010 con respecto al 2000, tales como Aguascalientes, Morelos, Tlaxcala, Nuevo León, entre otros. Las entidades que se encuentran en el cuadrante 3 están por debajo del promedio en ambos años: México, Puebla, Guanajuato y Michoacán.

Los estados que tuvieron mayores incrementos medidos por sus tasas de crecimiento promedio anual son los petroleros, que progresaron dinámicamente impulsados por el aumento del Gasto Público Federal Territorializado; contrario a lo que sucedió con México, Yucatán y Zacatecas, para los que el aumento provino principalmente desde las entidades subnacionales.

El enfoque del gobierno central debería ser hacia los nuevos nichos de industrialización de alta tecnología con elevado valor agregado, tales como la nanotecnología, biotecnología, industria del *software*, entre otras, con un enfoque de mediano y largo plazo, sin ser tan dependientes de la industria petrolera que genera beneficios de corto plazo pero que no cuenta con una perspectiva alentadora hacia el futuro.

El Gasto Público Federal Territorializado se divide en tres funciones primordiales: desarrollo social, desarrollo económico y gobierno. Las prioridades se expresan en los montos relativos asignados a cada una de las funciones que tiene que cumplir, y es la primera la que ha logrado acrecentar su importancia relativa en los últimos 18 años. Las sub-funciones que más incrementaron su participación en términos relativos fueron asistencia y seguridad social, siendo esta última la que más creció en términos absolutos durante el periodo de 1993 a 2010, a pesar de que educación y salud, de manera agregada, continúan representando más de la mitad del gasto programable en la materia.

## Educación

El proceso de descentralización de la educación es uno de los más trascendentes de nuestro país por la magnitud de recursos humanos, físicos y económicos que fueron transferidos de la administración pública federal a los estados.

Se traspasaron alrededor de 700 mil trabajadores de la educación (en su mayoría docentes), 13.5 millones de alumnos, casi 100 mil bienes inmuebles y, aproximadamente, 22 millones de bienes muebles dentro del proceso de desconcentración. Además, el FAEB es el de mayor importancia dentro de las aportaciones a entidades federativas, pues representa más de 50% del Ramo 33, consistentemente desde la creación de dicho ramo del presupuesto público federal (Bardán, 2002).

La descentralización de la educación básica se inició en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). En éste se estableció que la autoridad federal se quedaría con las funciones normativas y de diseño de política educativa: fijar estándares, desarrollar los planes de estudio y enseñanza, capacitar y entrenar a profesores, evaluar y monitorear el desempeño, además de ser la principal fuente de financiamiento para asegurar una adecuada cobertura y buena calidad educativa.

En otras palabras, la toma de decisiones sigue estando concentrada dada la limitada autonomía con que cuentan los gobiernos estatales. La gran mayoría del gasto de enseñanza se destina a sueldos y salarios, los cuales son negociados de manera centralizada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y las autoridades educativas y hacendarias federales, con poca o nula participación de los estados.

Por otra parte, las restringidas facultades de política educativa limitan la capacidad de respuesta a las necesidades y preferencias locales, subexplotando los beneficios de una descentralización más a fondo. La experiencia internacional indica que la provisión del servicio formativo es más eficiente cuando alcanza los niveles locales o, aun más, cuando llega al nivel de escuela (Cabrero y Martínez, 2000).

La distribución de los fondos federales para educación, cuando se llevó a cabo la descentralización de la misma, fue relativamente inequitativa. La asignación de dichos recursos castigó a los estados que se habían esforzado por desarrollar su propio sistema y premió a los que no lo habían hecho.

Así pues, el gobierno central transfirió los recursos que se utilizaban para pagar los sueldos y salarios de maestros que pertenecían a la estructura educativa federal y, por lo tanto, los estados que nunca desarrollaron el sistema estatal fueron financiados totalmente por la federación; las entidades que habían sido más diligentes tuvieron que seguir costearlo con sus propios medios. Además, en la distribución de los fondos federales no se tomó en cuenta factores como las tasas de crecimiento poblacional diferenciadas por estados o la movilidad de la población (Cabrero y Martínez, 2000).

El principal criterio para la asignación de fondos federales para la educación hasta el año 2007 fue el número de maestros empleados en cada estado. Consecuentemente, se crearon incentivos perversos

En un sistema competitivo, donde el pluralismo político es una característica trascendental; es inadecuado que sea el gobierno central el responsable de llevar a cabo más de 85% de la recaudación.

para que se diera un crecimiento excesivo del personal docente, en comparación con otros insumos, para la provisión eficiente de los servicios educativos. En 1991 había 26.3 alumnos por maestro en educación básica, mientras que para 2010 son únicamente 21.9 (Cuarto Informe de Gobierno del presidente F. Calderón, 2010).

Para el año 2008, se introdujo una fórmula con cuatro criterios, en donde se especifica que 50% del FAEB se distribuirá de acuerdo con la matrícula pública de educación (y que tiene una correlación cercana a uno con el número de maestros), 20% conforme al rezago en gasto federal por alumno, 20% por el gasto estatal en educación y el restante 10% se distribuye con el índice de calidad educativa que indique la Secretaría de Educación Pública (SEP). Dicho índice aún no está determinado, por lo que el ponderador de 10% se suma a 50% que se distribuye de acuerdo con la matrícula antes mencionada (Mejía y Olvera, 2008).

Indudablemente es un gran avance que se incluya criterios objetivos de distribución del FAEB, ya que incrementan la eficiencia y transparencia de los recursos públicos; sin embargo, es precipitado evaluar si los razonamientos empleados para la elaboración de las fórmulas de asignación de recursos que se implementaron en 2008 han logrado su objetivo.

El gasto público educativo aún presenta numerosas ineficiencias, pues en muchos de los casos no se cuenta con la combinación adecuada de insumos para proveer una educación de calidad; por ejemplo, la falta de libros de texto, aulas, computadoras en relación con el número de maestros es un signo claro de que el gasto es improductivo. Se necesita la implementación de incentivos, sistemas de supervisión y mayor transparencia en el uso de los recursos para evitar el dispendio y lograr un uso más eficaz del dinero público.

La composición del gasto educativo nacional ha cambiado de forma significativa durante el periodo 1970-2010, con marcadas fluctuaciones en el gasto público federal y de los particulares, principalmente. Con la firma del ANMEB, el 18 de mayo de 1992, se buscaba la reasignación de funciones en los tres niveles de gobierno, con la finalidad de descentralizar la administración y operación de la educación básica para fortalecer las administraciones estatales.

Con la federalización del gasto educativo se esperaba no sólo la reducción de la carga administrativa del gobierno central, sino también una disminución del peso financiero relativo; sin embargo, a 19 años de la firma del ANMEB, los resultados son ambiguos: se dio un decremento, pero no por un incremento del gasto público estatal o

municipal, sino como consecuencia del aumento de la participación del sector privado.

El incremento del gasto privado en educación dentro de la composición del total nacional ha sido continuo desde 1995-1996, ya que pasó de representar 17.3% en 1996 a 22.73% en 2010, con una ligera caída hacia 2008 como consecuencia de la crisis económica. El aumento fue de 5.43%, que corresponde en magnitud al decremento de la participación del gasto público federal (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2010).

Por otro lado, el gasto educativo municipal permaneció estacionario alrededor de 0.15% durante más de 10 años, y ha tenido incrementos marginales en los últimos cuatro, en donde sólo unas cuantas municipalidades hacen un esfuerzo por elevar los niveles de calidad de su jurisdicción. Asimismo, el expendio estatal presenta una oscilación constante alrededor de 15.46% (media aritmética), con una dispersión relativamente pequeña para el periodo 1996-2010 (véase cuadro 3).



**Cuadro 3. Gasto Educativo Nacional, composición porcentual**

Año	Gasto Público				Gasto Privado
	Total	Gasto Federal	Gasto Estatal	Gasto Municipal	
1996	82.69	67.79	14.75	0.15	17.31
1997	82.85	67.44	15.27	0.14	17.15
1998	77.92	63.89	13.89	0.13	22.08
1999	78.34	64.33	13.88	0.13	21.66
2000	78.30	63.27	14.90	0.13	21.70
2001	78.84	63.55	15.16	0.13	21.16
2002	78.37	62.96	15.28	0.13	21.63
2003	78.11	62.09	15.87	0.15	21.89
2004	77.86	61.23	16.47	0.15	22.14
2005	77.93	61.06	16.72	0.15	22.07
2006	78.07	61.64	16.28	0.15	21.93
2007	78.27	61.95	16.17	0.16	21.73

Año	Gasto Público			Gasto Privado
	Total	Gasto Federal	Gasto Estatal	
2008	79.00	62.13	16.72	21.00
2009	77.92	62.11	15.66	22.08
2010	77.27	62.16	14.94	22.73

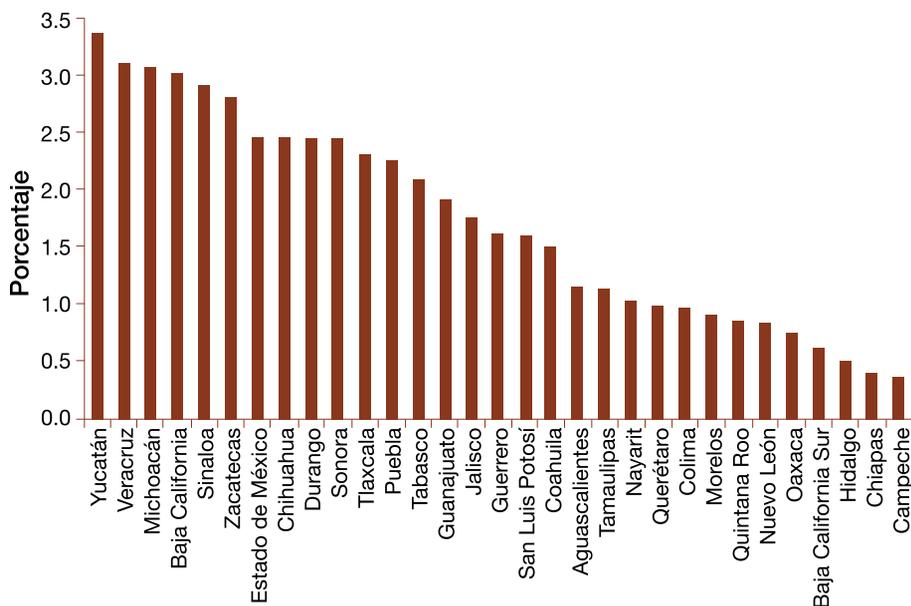
Fuente: Elaboración propia con datos del INEE. Estimaciones con base en diversos Anexos estadísticos del Informe de Gobierno de la Presidencia de la República; Banco de México, INPP para servicios de educación a partir de 1994.

El principal problema para el incipiente crecimiento del Gasto Educativo Estatal (GEE) son las asimetrías, ya que existen entidades federativas que financian una parte importante, tales como Baja California, Yucatán, Sonora y Jalisco, con un GEE mayor a 45% del total, mientras que otras como Oaxaca, Hidalgo y Chiapas cuentan con un ínfimo 5.4, 4.7 y 2.4%, respectivamente (SEP, 2009).

En la gráfica 3 se puede observar el esfuerzo que cada estado ha realizado para impulsar la educación en su entidad, medido con el GEE como porcentaje del PIB estatal (PIBE) (cuadro 3).



Gráfica 3. Gasto Estatal en Educación (% PIBE)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2011. Banco de Información Económica, Cuentas Nacionales; SEP, Sistema Nacional de Información Educativa (SNIE).

México ha incrementado su gasto en educación como porcentaje del PIB; en 1970 representó 2.4%, mientras que para 2010 fue de 6.6%, una proporción mayor que la de países como España, Alemania y Japón, con 4.66, 4.78 y 4.99%, respectivamente. Sin embargo, en un comparativo realizado con países de la OCDE se observa que México es el país con el menor gasto por estudiante en primaria y secundaria, con \$2 111.00 y \$1 814.00 dólares anuales, respectivamente, debido sobre todo a la estructura demográfica.

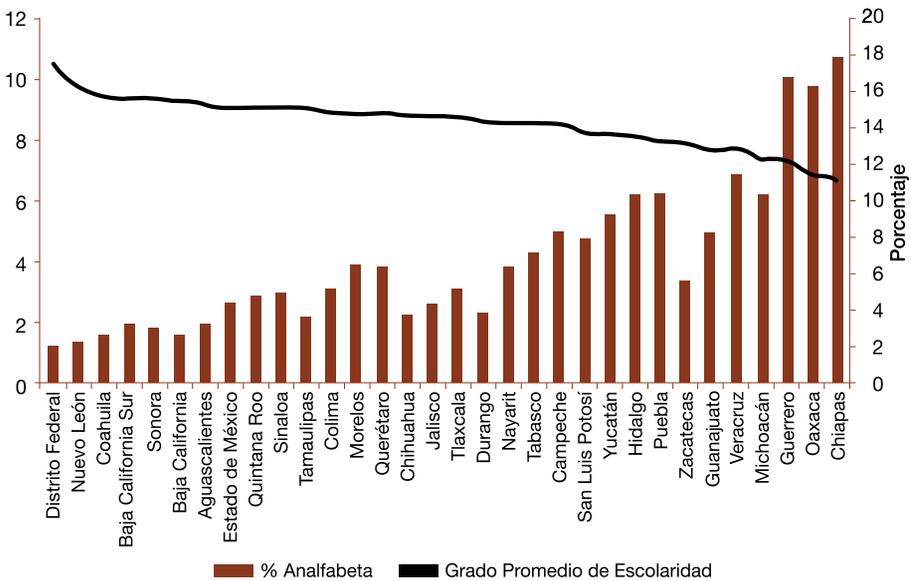
El gasto por estudiante tan mezquino en la comparación internacional ha tenido repercusiones en la calidad de la educación. Es verdaderamente complicado tener los niveles de países desarrollados cuando 43.3% (promedio nacional) de las escuelas primarias son multigrado.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Una escuela primaria es multigrado si todos sus docentes atienden más de un grado, según la definición del INEE.

Asimismo, la población que no sabe leer ni escribir parece mínima en algunas entidades del país, como Coahuila, Baja California, Nuevo León y el DF, con menos de 3% de la población de 15 años y más en dicha situación; en cambio en otros estados aún representa un alto porcentaje como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con más de 15% en dicha condición, más de cinco veces que la que se encuentra en las entidades federativas con niveles de desarrollo más elevados, y el problema es aún más grave si se desagregan los datos por género.



Gráfica 4. Grados promedio de escolaridad y analfabetismo



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2011. Censo de Población y Vivienda 2010, Cuestionario básico en línea. (Consultado el 3 de abril.)

Se puede observar en la gráfica 4 que existe una correlación negativa entre el analfabetismo y el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más. Aunque es importante resaltar el compromiso que han mostrado algunas entidades federativas como Tamaulipas, Chihuahua, Durango y Zacatecas que, a pesar de tener una media de años de enseñanza más pequeña, cuentan con niveles inferiores de analfabetismo que otros estados similares.

En suma, es imprescindible universalizar la educación y aumentar la calidad de la misma; en pleno siglo XXI, es inaceptable que haya estados (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) con niveles tan elevados de analfabetismo, pues aunque esto se explica (¡no se justifica!) en parte por el pasado indígena y la distribución geográfica de la población, sigue siendo una limitante para el desarrollo.

Una primera recomendación es llevar a cabo una revisión exhaustiva del gasto público que se ejerce actualmente, con la finalidad de detectar cómo se puede optimizar el uso de los recursos públicos. Pero aun utilizando eficientemente el dinero que se destina a esta materia, el expendio es bajo en relación con el de los países desarrollados.

Un aumento en el gasto público destinado a educación es indispensable para lograr los objetivos en esta materia. Dicho incremento tiene que provenir de los gobiernos estatales y municipales con el objetivo de que se involucren de manera activa en el desarrollo y financiamiento del sistema nacional, dado que es un catalizador del desarrollo económico y un instrumento que sirve para reparar las desigualdades sociales.

Por un lado, el incremento de los recursos públicos destinados a la educación debe ser gasto de capital, dado que 98% del total es erogación corriente, dentro del cual servicios personales representa 92% del mismo. El aumento del desembolso que no se destine a inversiones en infraestructura debe reservarse a formación de recursos humanos para capacitar a los profesores, que son, en última instancia, quienes efectivamente transmiten el conocimiento en las aulas. En el mismo sentido, el acrecentamiento de los fondos debe venir aparejado de una mejora en la eficiencia que se vea reflejada en la calidad.

## *Salud*

El sistema de salud cuenta con problemas de eficiencia, calidad y equidad que circunscriben el crecimiento al coartar la productividad laboral, reducir la participación de la familia en la actividad económica y disminuir la asistencia escolar en detrimento del aprendizaje y la educación, limitando aún más la creación de valor agregado, además de ser una de las causas por las cuales los individuos pueden caer por debajo de la línea de la pobreza debido a gastos catastróficos y por la reducción de la capacidad de trabajar (OCDE, 2005).

La descentralización del sistema de salud en México tiene como objetivo eliminar o, por lo menos, reducir los problemas del sector en la medida de lo posible. Dicho proceso se llevó a cabo en dos etapas. La

primera (1984-1988) tuvo alcances muy limitados y únicamente participaron 14 estados; consistió en transferir la operación del programa del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Coordinación General del Plan Nacional de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (IMSS-COPLAMAR), actualmente IMSS-OPORTUNIDADES, con el objetivo de proporcionar servicios de primer y segundo nivel a la población abierta de zonas rurales marginadas; para hacer esto posible se cedieron 23 hospitales rurales y 922 unidades médicas, además de algunas responsabilidades administrativas.

La segunda etapa se inició en 1996 y, contrario a lo sucedido en los ochenta, se logró una descentralización más amplia en cuanto a los compromisos transferidos, así como la participación de todos los estados (Merino, 2003), los cuales adquirieron la obligación de organizar y operar servicios primarios, guardería, planificación familiar y salud mental, entre otros; al mismo tiempo, supervisan y controlan el área de nutrición, prevención y control de amenazas ambientales, enfermedades contagiosas, las coberturas de salubridad básicas; también se encargarán de la implementación de programas de asistencia social y de mantener, o incluso aumentar, el nivel actual de participación financiera (Merino, 2003).

Con la finalidad de coordinar la programación, el presupuesto y la evaluación de la salud pública entre los estados y la federación, se creó el Consejo Nacional de Salud (CNS) en 1986, mediante acuerdo presidencial, mismo que fue abrogado para reestructurar la institución y consolidarla como instancia permanente de coordinación en 1995.

La segunda etapa de descentralización del sector salud utilizó un modelo de características similares al empleado en el sector educativo, en el cual los trabajadores de este último se han transferido a los estados; pero como el contrato federal resultaba más beneficioso, siguen siendo sujetos al mismo. Se mantiene una autonomía limitada en el uso de los recursos, ya que las transferencias federales son etiquetadas y el gobierno central trasladó las decisiones administrativas cotidianas a los prestadores del servicio; empero se reservó las funciones normativas y de diseño de política (OCDE, 2005).

Los problemas de eficiencia persisten principalmente como consecuencia de la fragmentación de la cobertura del sistema de salud. La falta de coordinación entre las diversas instituciones que proveen los servicios causa que, en ocasiones, no haya disponibilidad de equipos especiales, quirófanos, entre otros recursos, en determinada institución u hospital, mientras que en otros existe capacidad ociosa. Asimismo, el uso del Sistema Nacional de Salud (SNS) es bajo en

comparación con los países de la OCDE, lo cual puede deberse a una insuficiente demanda o a la falta de adecuación de la oferta.

Es difícil creer que la demanda sea baja, cuando vemos que más de la mitad del valor total de la oferta de servicios de salud se origina en el sector privado y, aunque la preferencia por dicho segmento se puede deber a distintas situaciones, la principal razón es por la calidad en el servicio y la falta de adecuación de la oferta a las necesidades de la demanda (OCDE, 2005).

Las ineficiencias y falta de calidad en el servicio no sólo se refieren al excesivo burocratismo, mal trato del personal y largo tiempo de espera, sino también aluden a la falta de medicinas o enfermeras en relación con el número de médicos (gasto improductivo), insuficiente personal capacitado y del material necesario para prestar los servicios, entre otras.

Se debe buscar una vinculación entre la remuneración del personal con metas de calidad y eficiencia y lograr una disminución en los costos administrativos innecesarios, para poder canalizar esos recursos hacia una ampliación de la oferta de servicios de salud.

La inequidad horizontal en la cobertura del sistema de salud ha disminuido considerablemente durante los últimos 15 años. No obstante, las disparidades aún son significativas. Los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero se encontraban en último lugar en cobertura de salud en un comparativo nacional en 1995, y para 2010 los tres primeros continúan siéndolo a pesar de haber duplicado dicha cobertura. Asimismo, las discrepancias en el gasto público per cápita por entidad federativa son significativas, a pesar de que se han logrado disminuir ampliamente (Sistema Nacional de Información en Salud, 2011).

Se ha avanzado en la materia, pero estamos aún muy lejos de lograr un sistema de cobertura equitativa y universal. Es importante recalcar que el Seguro Popular ha logrado captar a un grupo significativo de personas que no tenían acceso a los servicios de salud, especialmente aquellas ubicadas en los deciles de ingreso menor. En el año 2010, dicha institución representó 23.34% del total de la población y 36.17% de los asegurados, sólo por detrás del IMSS (INEGI, 2010).

Por otro lado, el gasto privado como fuente de financiamiento del sector salud (cuadro 4) es mayor a 45% del total, del cual más de 90% es de bolsillo; esta situación es preocupante debido a que esta forma de costeo es la más inequitativa, ineficiente y regresiva (Sesma-Vázquez *et al.*, 2005). Sin embargo, se observa una tendencia creciente, aunque moderada, en el egreso público federal y estatal que no es sino

un paliativo a los problemas estructurales que enfrenta el sistema de salud, en el cual no están asegurados más de 30 millones de mexicanos. Además de los problemas mencionados, se adiciona la falta de incentivos financieros adecuados, dado que los hospitales y clínicas de atención primaria reciben pagos, en general, sobre la base de presupuestos fijos con bases históricas.

El estudio realizado por la OCDE sobre el sistema de salud mexicano señala que los pacientes que cambian de prestador de servicios porque no reciben atención médica adecuada favorecen la reducción de costos para dicha institución, mientras que la voluntad de las administraciones para incrementar la productividad y mejorar la calidad genera costos potenciales en forma de resistencia sindical, por ejemplo. Del mismo modo, no se utiliza una fórmula explícita con criterios de equidad, esfuerzo fiscal y desempeño para el grueso de los fondos que reciben las entidades con destino a este sector.



**Cuadro 4. Gasto en salud (en millones de pesos a precios constantes de 1993)**

Año	Gran Total	Gasto Público					Gasto Privado
		Total	Po- blación asegu- rada <sup>1/</sup>	Federal <sup>2/</sup>	Estatad	Munici- pal	
1990	22 429	22 429	18 170	4 259	n.d.	n.d.	n.d.
1991	27 440	27 440	22 320	5 120	n.d.	n.d.	n.d.
1992	29 717	29 717	24 114	5 603	n.d.	n.d.	n.d.
1993	31 431	31 431	25 343	6 088	n.d.	n.d.	n.d.
1994	34 651	34 651	27 884	6 767	n.d.	n.d.	n.d.
1995	30 260	30 260	23 995	6 265	n.d.	n.d.	n.d.
1996	27 640	27 640	21 135	6 505	n.d.	n.d.	n.d.
1997	31 931	31 931	23 264	8 667	n.d.	n.d.	n.d.
1998	34 977	34 977	25 315	9 662	n.d.	n.d.	n.d.
1999	38 838	38 838	26 844	10 241	1 753	n.d.	n.d.
2000	88 068	41 040	27 728	11 286	2 025	n.d.	47 028
2001	94 273	42 234	28 173	11 914	2 147	n.d.	52 039
2002	99 711	43 773	28 889	12 300	2 584	n.d.	55 938
2003	107 907	47 695	31 923	13 242	2 530	n.d.	60 212
2004	120 689	54 551	36 732	14 905	2 914	n.d.	66,138
2005	123 010	55 355	34 347	17 586	3 421	n.d.	67 656
2006	128 883	58 255	35 052	19 503	3 699	n.d.	70 628
2007	137 474	62 413	36 752	21 587	4 075	n.d.	75 061
2008 <sup>3/</sup>	143 122	66 838	36 907	24 977	4 954	n.d.	76 284
2009	127 345	70 040	38 249	26 463	5 328	n.d.	57 305
2010	135 016	72 760	40 285	27 735	5 653	n.d.	62 257

<sup>1/</sup> Incluye el gasto en salud del IMSS, ISSSTE y PEMEX.

<sup>2/</sup> Incluye el gasto del Ramo 12, FASSA e IMSS-Oportunidades.

<sup>3/</sup> Datos estimados.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). Base de datos en línea. (Consultado el 29 de Marzo de 2011).

Una propuesta atractiva para la distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) fue introducida por G. Merino (2003), quien sugiere se divida en tres fondos: a) Equidad, b) Esfuerzo y Desempeño, y c) Compensatorio. Así, el primero (a) se distribuiría de acuerdo con el rezago, índices de marginación y pobreza, tomando en cuenta las diferencias regionales en los costos de provisión del servicio. El segundo (b) utilizaría una fórmula que considere mejoras cuantificables, como cobertura y crecimiento de los recursos estatales destinados a la población abierta, sopesando la efectividad del gasto. Y el tercero (c) usaría el esfuerzo financiero que realizaba cada entidad con sus propios recursos antes de la descentralización, tomando en cuenta los desembolsos derivados de la reforma –homologación de salarios y prestaciones entre personal estatal y federalizado– para lograr la compensación efectiva (Merino, 2003).

Es imprescindible señalar que el FASSA ha perdido importancia relativa dentro del gasto público federal (GPFS) debido al rápido crecimiento que ha tenido el programa IMSS-Oportunidades, principalmente. En el 2003, el Fondo para los Servicios de Salud representó 59.06%, mientras que en 2009 tan sólo significó 38.91% del GPFS (Secretaría de Salud-SICUENTAS, 2010).

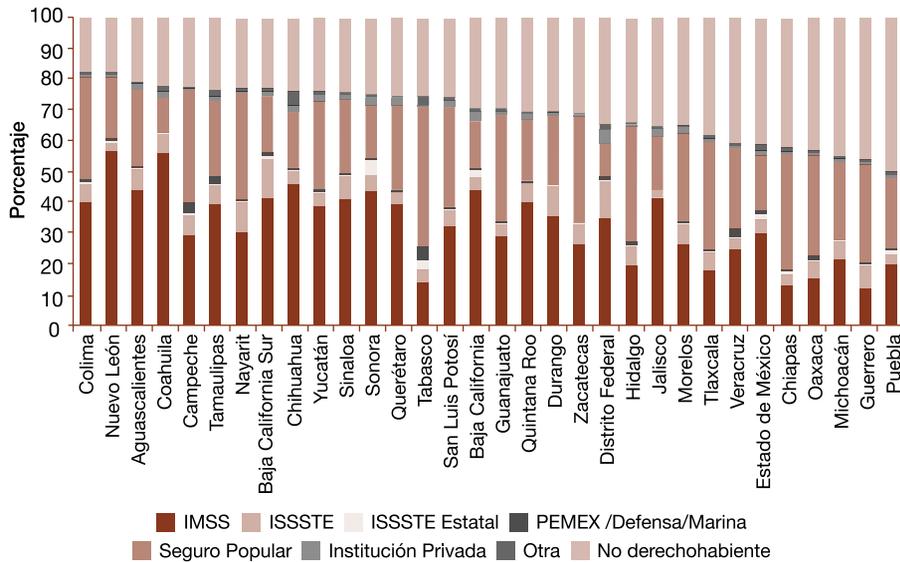
Es importante señalar que a pesar de la disminución del FASSA en la participación del GPFS, el hecho de contar con fórmulas objetivas de distribución de los recursos elimina los incentivos perversos, como puede ser que las entidades federativas no busquen aumentar el gasto propio destinado a los servicios descentralizados por creer que la federación reducirá las transferencias ante aumentos en el nivel estatal, tal como sucedió con la descentralización de la educación, en la cual los estados menos favorecidos con las transferencias federales fueron los que habían hecho un sacrificio por incrementar el GEE.

En la gráfica 5, se observa que el grueso del financiamiento del sector salud proviene del gobierno federal mediante el IMSS, el Seguro Popular o Seguro Médico para una Nueva Generación, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, mientras que el ISSSTE estatal suministra una parte muy pequeña. La población derechohabiente es 66.15%, según los datos del Censo de Población y Vivienda 2010; sin embargo, la cifra está sobrestimada, dado que el total de afiliados en las distintas instituciones de salud puede ser mayor al total real debido a que hay un pequeño segmento de los mexicanos que cuenta con acceso a los servicios en más de una institución.

Aun con los datos sobrestimados que se presentan, contamos con seis estados que tienen un porcentaje de no derechohabientes mayor a 40% y, en el caso particular de Puebla, la situación se exagera dado que únicamente 50.72% cuenta con acceso a los servicios y 45.7% de los derechohabientes pertenece al Seguro Popular; es decir, cuando no existía aún dicha institución –hace una década– la población asegurada era inferior al 30% de sus ciudadanos.



Gráfica 5. Población con acceso a servicios de salud



Fuente: Elaboración propia con Datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, Cuestionario básico en línea. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>. (Fecha de Consulta: 1 de mayo de 2011.)

Entre los méritos de la administración panista, se encuentra la creación del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), el cual ha contribuido a brindar servicios a una parte importante de la población que no tenía acceso a dicha prestación, en su mayoría población de bajos ingresos, y aunque la cobertura es principalmente para brindar asistencia de primer nivel de atención, ha ayudado a cerrar la brecha entre la población derechohabiente y la que no lo es.

Desde una perspectiva global sobre las funciones sociales de educación y salud, México aún se encuentra muy rezagado en un comparativo internacional, debido a la ineficiencia en el uso de los recursos públicos y la insuficiencia de los mismos, dando como resultado una cobertura no universalizada y baja calidad en los servicios.

México cuenta con niveles de gasto en educación como porcentaje del PIB mayores que países desarrollados, tales como Francia, Alemania, Reino Unido, España y Japón; sin embargo, el gasto por estudiante es mucho menor debido a que la población en edad de estudiar es mayor.

Por otra parte, México es la nación de la OCDE con el menor gasto en salud como porcentaje del PIB con tan sólo 5.8%, del cual apenas 3.1% corresponde a gasto público, incluso por debajo de otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil y Chile (OCDE, 2010); tal composición muestra un gasto privado de los más altos, sólo por debajo de Estados Unidos, como se aprecia en el cuadro 5.



**Cuadro 5. Población con acceso a servicios de salud**

Educación			
País	Total (% PIB)	Composición del gasto	
		Público	Privado
Estados Unidos	7.38	67.97	32.03
Francia	5.92	90.90	9.10
Canadá	6.48	73.82	26.18
Alemania	4.78	85.20	14.80
Reino Unido	5.91	75.34	24.66
Corea del Sur	7.35	58.83	41.17
España	4.66	88.91	11.09
Japón	4.99	66.72	33.28
Chile	5.65	55.62	44.38
México	6.62	77.27	19.80

Salud			
País	Total (%PIB)	Composición del gasto	
		Público	Privado
Estados Unidos	16.00	46.50	53.50
Francia	11.20	77.80	22.20
Canadá	10.40	70.20	29.80
Alemania	10.50	76.80	23.20
Reino Unido	8.70	82.60	17.40
Corea del Sur	6.50	55.30	44.70
España	9.00	72.50	27.50
Japón	8.10	81.90	18.10
Chile	6.90	59.40	40.60
México	5.76	53.89	46.11

Educación + Salud			
País	Total (%PIB)	Composición del gasto	
		Público	Privado
Estados Unidos	23.38	12.45	10.92
Francia	17.12	14.10	3.03
Canadá	16.88	12.09	4.80
Alemania	15.28	12.14	3.14
Reino Unido	14.61	11.64	2.97
Corea del Sur	13.85	7.92	5.93
España	13.66	10.67	2.99
Japón	13.09	9.96	3.13
Chile	12.55	7.24	5.31
México	12.38	8.22	3.97

Fuente: Elaboración propia con Datos de la OCDE, *Education at a Glance 2009* y *Health at a Glance 2009*; IV Informe de Gobierno del presidente. F. Calderón, 2010. Anexo Estadístico; INEGI, Banco de Información Económica, Cuentas Nacionales.

Es indispensable impulsar una reforma fiscal que permita incrementar la recaudación tributaria para poder aumentar el gasto en las funciones sociales. Las adiciones en las percepciones tributarias se tienen que dar por parte de los estados, buscando que se acrecienten los ingresos propios para reducir los desequilibrios verticales. Actualmente, las entidades federativas enfrentan dificultades para hacer ajustes de gasto mediante el cobro de impuestos, debido a que no cuentan con gravámenes de base amplia.

La reforma fiscal que se busca debe tener un enfoque no sólo económico, sino políticamente viable, para que los estados recuperen potestades tributarias con la finalidad de devolverles autonomía, así como lograr una relación más estrecha entre los ingresos y los gastos.

Contamos con un sistema de coordinación fiscal que corresponde a un régimen político diferente al existente hoy por hoy. La modernización del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se inició en la década de los ochenta, cuando el poder presidencial era (casi) absoluto, de tal manera que el Poder Legislativo y los gobernadores estaban subordinados al presidente. La estructura política cambió, pero las haciendas públicas no lo hicieron.

Las entidades federativas están en su zona de confort con el sistema actual y seguirán buscando que los aumentos en sus ingresos se den mediante transferencias federales no condicionadas, para recibir los beneficios sin pagar el costo político. Por lo tanto, es necesaria una reforma fiscal a través de la cual los estados retomen sus atribuciones tributarias con el fin de disminuir los desequilibrios verticales, además de dar un mayor margen de maniobra a los gobiernos estatales para que provean los bienes y servicios que la gente de la localidad desea; es decir, una reforma para desarrollar la responsabilidad hacendaria y reducir la corrupción.

Sin embargo, el incremento de las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales es sólo una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr tales beneficios. Se requiere que la reforma fiscal venga acompañada con el rediseño institucional que salvaguarde el cumplimiento de los objetivos de una *verdadera descentralización*. Más adelante se propone algunas alternativas para extender los ingresos de las administraciones locales.

Es imperioso revisar los procesos descentralizadores debido a que se han implementado de manera uniforme en todos los estados, perdiendo de vista las grandes diferencias que existen tanto en capacidad administrativa y fiscal como en disponibilidad para aceptar las responsabilidades transferidas, rezago en la provisión de servicios, población, geografía, entre muchos otros factores.

Asimismo, se debe brindar las herramientas necesarias (capacitación en gestión administrativa, desarrollo técnico, etc.) para que los procesos descentralizadores tengan éxito en las distintas entidades federativas.

La descentralización del gasto ha estado carente de un proyecto adecuado de planeación y, por ende, no ha mostrado la efectividad deseada. Basta mencionar que no existió una secuencia de pasos preestablecidos para llevarla a cabo, sino que se fue haciendo con visión de corto plazo, asumiendo que el proceso *per se* sería la solución a los problemas de asignación de recursos, gasto ineficiente, etc., cuando el cómo se implementa tiene implicaciones sobre el éxito o fracaso de dicha política pública.

## El conflicto de los ingresos: la división de las fuentes de tributación entre diferentes niveles de gobierno

El modelo tradicional, en el cual todas las fuentes significativas de tributación recaen en el gobierno central, es —sin duda alguna— inapropiado para los países que, como México, cuentan con gobiernos subnacionales responsables de una alta proporción del gasto público (Bird y Gendron, 2007). Así pues, si las administraciones locales/regionales ejercen elevados recursos públicos, también deben ser importantes recaudadoras de los mismos, en la persecución de una mayor responsabilidad hacendaria.

A pesar de los problemas potenciales de transferir potestades tributarias a los gobiernos subnacionales —tales como miedo de perder el control macroeconómico, disminución de la inversión pública, etc.—, existen argumentos a favor debido a que los ciudadanos exigen a los gobiernos locales mayor transparencia y rendición de cuentas si los servicios públicos se financian con impuestos locales. Asimismo, cuando una proporción fundamental del financiamiento es de ingresos propios, el precio que representan los impuestos se vuelve más elevado, reduciendo la presión del gasto público de las administraciones estatales y municipales. De la misma forma, cuando la gran mayoría de los ingresos son por concepto de transferencias federales, el efecto es precisamente el opuesto.

Existen impuestos que, por su naturaleza, cumplen con todas las características deseables de uno completamente local, como lo es el gravamen predial que el gobierno local (1) decide si cobra o no, (2) determina la base precisa, (3) fija la tasa, (4) administra el ingreso y, por último, (5) se queda con todo lo recaudado.

Sin embargo, existen gravámenes que sólo cuentan con alguna de las características de un impuesto completamente local y, por lo tanto, no está claro quién debe ser el recaudador. Sin duda, el aspecto más relevante del poder impositivo regional/local es quién es políticamente responsable de fijar la tasa. Todas las bondades de rendición de cuentas atribuibles al poder impositivo local dependen de si el gobierno subnacional posee la autoridad de decidir cuánto necesita recaudar y ser reconocido públicamente como responsable de hacerlo (Bird y Gendron, 2007).

Entre las condiciones a cumplir para lograr los beneficios de una descentralización en la asignación de responsabilidades tributarias se encuentran: a) impuestos locales visibles para los votantes de dicha localidad, b) suficientemente grandes en relación con la carga tributaria y de difícil exportación a otras localidades, c) existencia de un sistema de democracia efectiva y d) restricción presupuestaria rígida (Bird y Gendron, 2007).

Igualmente, algunas condiciones que el gobierno central debe establecer para evitar competencia intergubernamental improductiva y exportación de impuestos a otras jurisdicciones son, por ejemplo, limitar el poder impositivo de las administraciones subnacionales sobre los recursos naturales, del comercio internacional, etc., y erigir un conjunto uniforme de bases imponibles con limitada flexibilidad en las tasas para lograr que los gobiernos locales cuenten con espacio para llevar a cabo el esfuerzo recaudatorio local.

México cuenta con un sistema complejo de ingresos públicos caracterizado por alta dependencia de los recursos petroleros (más de 30%), baja recaudación fiscal y elevada centralización de la misma (OCDE, 2009).

Una de las causas principales de que México registre una baja recaudación tributaria guarda estrecha relación con el problema de la evasión fiscal, debido a que ésta reduce la base gravable. Para el año 2008, la evasión fiscal se calculó en 23.26%, cantidad menor en 16.40% que la estimación para el año 2000 (Mares, 2010). No obstante, el problema sigue siendo significativo y se debe continuar trabajando para eliminarlo.

En el sector informal de la economía de nuestro país –donde se emplean más de 12 millones de personas, es decir, más de 25% de la población ocupada–, la mayoría de las actividades son de subsistencia y representan una base gravable muy limitada en el corto y mediano plazo. Sin embargo, se necesitan mecanismos para incluir a este grupo en la base imponible con el fin de paliar los problemas de inequidad

horizontal, arbitrariedad y sentido de injusticia entre los que sí pagan sus impuestos.

Los ingresos públicos, al ser bajos, se convierten en una limitante para llevar a cabo, mediante el gasto, una inversión en sectores estratégicos que coadyuven al desarrollo económico de México, lo que repercute en el gasto social de servicios como educación y salud.

La división de las fuentes de tributación entre diferentes niveles de gobierno se ha vuelto más eficiente con la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, cuyo objetivo era evitar la doble o triple tributación y simplificar el sistema fiscal mexicano. La división de las fuentes impositivas se muestra en el cuadro 6.



**Cuadro 6. Impuestos por nivel de gobierno, 2009**

Concepto	Millones de pesos	Porcentaje del gran total
<b>Impuestos Federales</b>	<b>1 161 191.1</b>	<b>95.31%</b>
ISR	596 053.9	48.92%
IETU	55 408.4	4.55%
IVA	490 513.7	40.26%
IEPS*	-59 627.5	-4.89%
Tenencia	21 050.3	1.73%
ISAN	5 191.2	0.43%
Impuestos a los rendimientos petroleros	5 795.0	0.48%
Comercio Exterior	27 612.0	2.27%
IDE	7 511.5	0.62%
Accesorios	11 682.4	0.96%
<b>Impuestos Estatales</b>	<b>29 783.4</b>	<b>2.44%</b>
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	1 349.5	0.11%
Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	1 162.9	0.10%
Impuesto sobre nómina	14 830.3	1.22%
Remuneraciones al trabajo no subordinado	8 179.6	0.67%
Impuesto sobre hospedaje	1 004.5	0.08%
Para educación	1 373.8	0.11%
<b>Impuestos Municipales</b>	<b>27 343.1</b>	<b>2.24%</b>
Impuesto predial	15 649.2	1.28%

Concepto	Millones de pesos	Porcentaje del gran total
Traslado de dominio de bienes inmuebles	4 874.3	0.40%
Adquisición de bienes inmuebles	3 363.7	0.28%
<b>Gran Total de Impuestos</b>	<b>1 218 317.6</b>	<b>100.00%</b>

\* El IEPS es negativo debido al subsidio a la gasolina.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP e INEGI.

La descentralización del gasto no ha tenido su contrapartida en el lado impositivo. Gran parte del problema se debe a que el gobierno federal posee control de los principales impuestos, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), además de que los estados se encuentran adheridos al SNCF y de esta forma pierden su base tributaria, es decir, únicamente reciben una participación de los impuestos federales.

Los gobiernos estatales tienen la posibilidad de gravar las nóminas, honorarios, traslado de dominio, entre otros impuestos de menor envergadura, que representan una muy pequeña porción del ingreso total de los presupuestos subnacionales. Las administraciones locales no aprovechan el potencial recaudatorio de sus fuentes de tributación, pero aun aprovechándolas al 100%, el desequilibrio vertical sería significativo.

En este sentido, el cuadro 6 muestra la proporción que los impuestos estatales y municipales representan dentro de los impuestos totales con una participación de 2.44% y 2.24%, respectivamente.<sup>7</sup> Es importante señalar que en 2009 el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) fue negativo debido al subsidio a la gasolina y diesel para combustión automotriz, por lo que cabe mencionar que dicha subvención es regresiva.

Una gran cantidad de impuestos que se consideraron en la suma de los totales del cuadro 6 –que no aparecen desglosados– se omitieron porque representaban una proporción minúscula; es decir, impuestos estatales, como traslado de dominio de bienes inmuebles, a las remuneraciones de ejercicios profesionales y honorarios, al comercio, a la producción, loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, representan menos de 0.05% del gran total.

De la misma forma, impuestos municipales, tales como enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos, anuncios publicitarios, a las remuneraciones, al comercio, a la producción, a la

<sup>7</sup> La información del ámbito estatal y municipal tiene un rezago que no permite realizar el ejercicio de forma precisa con los datos del año inmediato anterior (2010).

prestación de servicios, incluidos diversiones y espectáculos públicos, representan menos de 0.05%, exceptuando otros impuestos o impuestos diversos.<sup>8</sup>

La Constitución establece que los gobiernos estatales son libres para fijar impuestos siempre y cuando no se grave el tránsito de personas o mercancías, exportación o importación de mercancía nacional o extranjera o derecho de tonelaje.<sup>9</sup> Sin embargo, los ingresos de las entidades federativas son dependientes en gran medida de las transferencias federales. Dicha subordinación económica trae como consecuencia una limitación política, es decir, son estados y municipios soberanos pero dependientes del gobierno central.

### *Hacia una propuesta para incrementar los ingresos de las entidades subnacionales*

En este apartado se busca traer a la discusión los mecanismos mediante los cuales los gobiernos estatales y municipales podrían incrementar las fuentes de tributación, aumentando los ingresos propios y reduciendo hasta cierto punto los desequilibrios verticales. Algunas de las opciones son las siguientes:

Implementar un impuesto estatal a las gasolinas. En principio, las entidades federativas pueden establecer el impuesto y podría ser distinto entre los diferentes estados; sin embargo, éste no podría diferir de manera importante del de los vecinos, dada la movilidad de la base imponible. Para determinar la viabilidad del gravamen se debe llevar a cabo un estudio de la elasticidad precio de la demanda en el ámbito regional, para ver qué tan factible es que se logre establecer con éxito. Asimismo, es importante resaltar que las entidades federativas pueden negociar un acuerdo de cooperación para que el sobreimpuesto a combustibles se aplique de manera uniforme en todo el país o en algunas regiones en particular, pero reconociendo la responsabilidad de cada estado de adherirse al convenio de forma libre y sin condicionamientos políticos o financieros.

Aprovechar de manera eficaz las fuentes actuales de tributación de los gobiernos estatales, tales como el Impuesto sobre Hospedaje. Dicho gravamen cuenta con un potencial recaudatorio muy elevado y, sin embargo, son sólo unas cuantas entidades federativas las que hacen

<sup>8</sup> Otros impuestos o impuestos diversos que no pueden ser agrupados en alguna otra categoría por su propia naturaleza son poco relevantes para este análisis.

<sup>9</sup> Derecho de tonelaje: derechos que se imponen y deben ser satisfechos por las toneladas de registro de un buque.

uso adecuado de esta fuente. Es importante destacar que para el año 2009, cuatro entidades federativas aportaban más de 55% del total de la recaudación (Quintana Roo, Baja California Sur, Jalisco y Guerrero).

Implementar una sobretasa estatal al ISR, en particular al de personas físicas. Una de las posibilidades que se discute es una tasa con un piso y un techo que recaude el gobierno central y lo distribuya íntegramente a las entidades federativas según el monto cobrado. Cada gobierno estatal sería responsable de fijar el porcentaje adicional dentro del rango preestablecido y, al ser un gravamen visible, cumpliría con el propósito de incrementar la responsabilidad fiscal y rendición de cuentas.

IVA dual: la implementación de éste permitiría al gobierno federal y a los estatales establecer, esencialmente, un impuesto sobre la misma base. Algunos economistas piensan que surgirían problemas serios del comercio interjurisdiccional, sin embargo, las soluciones

Si las administraciones locales llevan a cabo una buena parte de los desembolsos, es adecuado que sean importantes recaudadoras de dichos recursos, contribuyendo a disminuir los desequilibrios fiscales.

ya existen y son factibles; para las ventas a distancia (electrónicamente), automotores, entre otras, puede resolverse según criterios establecidos actualmente en la Unión Europea y Canadá, en donde se obliga a las empresas a cargar el IVA en la jurisdicción de destino cuando la operación supera cierta cantidad, y para los automóviles se carga con la tasa de su lugar de registro, por ejemplo.

El costo administrativo del IVA dual es más elevado que el utilizado actualmente en nuestro país (modelo alemán); sin embargo, debemos tomar en cuenta que se puede minimizar si un solo orden de gobierno administra el impuesto y sólo transfiere la parte que corresponde al otro nivel.

En el caso canadiense, el gobierno provincial es el que administra ambos impuestos, reduciendo los costos de la autoridad federal y, de la misma forma, obtiene acceso a información de los contribuyentes de otras regiones por las transacciones entre jurisdicciones, lo cual de no ser así, le sería imposible obtener. Tendría que ser un acuerdo de buena voluntad para que las diversas autoridades estatales cooperaran, haciendo más complicado el proceso de auditoría.

Una de las características principales que guarda este sistema es que las tasas impositivas, fijadas tanto en el ámbito federal como por los gobiernos estatales, son autónomas e independientes. El modelo de IVA dual que analizan Bird y Gendron (2007) pone énfasis en la

confianza mutua que debe existir entre la administración tributaria federal y estatal para su buen funcionamiento (Bird, 2005).

La proposición anterior busca traer a la discusión ideas sobre cómo los gobiernos subnacionales pueden incrementar los ingresos propios. Excede los alcances de este trabajo hacer una propuesta formal de cómo sería su implementación y un análisis más detallado del impacto en las finanzas públicas.

## Desequilibrios fiscales

Los desequilibrios fiscales en los sistemas federales son comunes y hasta deseables en alguna medida. Generalmente los desbalances se derivan de la asignación de responsabilidades de ingreso y gasto en los distintos niveles de gobierno.

Los desequilibrios verticales o la brecha fiscal se definen como la diferencia de los ingresos propios respecto de los gastos totales, mientras que los horizontales son la diferencia en la capacidad fiscal de un mismo nivel de gobierno.

Los desequilibrios verticales son deseables en la medida en que colaboran a corregir los desbalances horizontales y aumentan la eficiencia recaudatoria; por ejemplo, el gobierno central recauda los impuestos, lo que genera economías de escala, reduciendo el costo administrativo y, por lo tanto, aumentando la eficiencia. De esta forma, la administración central, por medio de las transferencias intergubernamentales, puede lograr que los estados o municipios tengan una base fiscal equivalente.

Por otro lado, si los gobiernos estatales recaudaran sus propios impuestos, tendríamos un costo administrativo más elevado e ineficiente que cuando el gobierno central lleva a cabo esa función, y la diferencia en las capacidades fiscales de un mismo nivel de gobierno sería muy alto, poniendo en riesgo a la federación misma.

La cuestión central de esta sección es analizar hasta dónde son deseables los desequilibrios verticales, las implicaciones de tener uno como el existente en México y en qué medida ha colaborado a la reducción de los desbalances horizontales y de igualación de la capacidad fiscal entre los estados miembros de la federación.

### *Desequilibrios verticales*

La creciente descentralización del gasto que se ha dado en los últimos años no ha venido acompañada de una progresiva devolución

de potestades tributarias, lo que ha causado un enorme desequilibrio vertical que pone en riesgo la solvencia del sistema (Sobarzo, 2008).

Los gobiernos estatales son muy dependientes de las transferencias federales; éstas representaron en 2009, en promedio, 89.8% de sus ingresos totales, mientras que los recursos propios fueron de tan sólo 7.4% (excluyendo disponibilidad inicial, financiamiento e ingresos por cuenta de terceros).

En caso de un shock económico en el que se tenga una crisis fiscal, la presión recaerá sobre el gobierno central, dado que las administraciones subnacionales cuentan con poca flexibilidad, ya que disponen de limitado poder tributario. Por lo tanto, las entidades federativas y municipios no poseen incentivos para ser prudentes financieramente al esperar un rescate de la autoridad federal (Sobarzo, 2008).

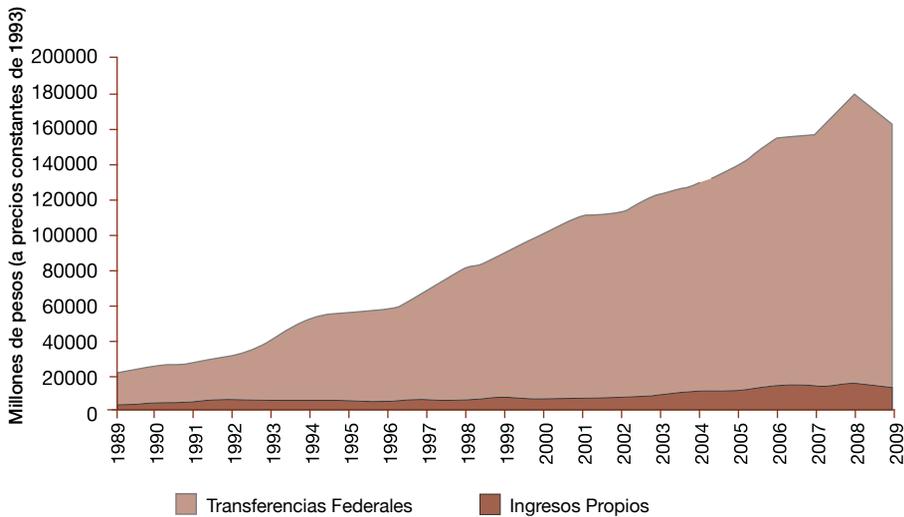
En un modelo centralizado de recaudación en donde los gobiernos subnacionales poseen autonomía restringida y el grueso de sus ingresos depende de las transferencias federales, los responsables últimos son las autoridades centrales y, por lo tanto, las administraciones estatales tienen lo que se conoce en la literatura económica como restricción presupuestaria laxa.

El desequilibrio vertical en México ha ido creciendo a medida que la descentralización del gasto continúa, pero los ingresos permanecen centralizados. En la gráfica 6 hay dos puntos que tenemos que resaltar: primero, la brecha existente entre el gasto público de las entidades federativas y el agregado de ingresos<sup>10</sup> (excluyendo financiamiento, disponibilidad inicial y por cuenta de terceros) es ascendente en términos reales; segundo, dicho boquete se acentúa a partir de 1996.

<sup>10</sup> La información del ámbito estatal y municipal tiene un rezago que no permite realizar el ejercicio de forma precisa con los datos del año inmediato anterior (2010).



Gráfica 6. Desequilibrio vertical



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2011. Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Consulta interactiva. (Consultado el 12 de febrero.)

En 1996, la pendiente se vuelve más pronunciada y el desequilibrio vertical continúa creciendo, dado que se exacerbó la descentralización del gasto sin la correspondiente devolución de responsabilidades recaudatorias. En este año se firmó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, documento suscrito por el Ejecutivo federal, los gobernadores de toda la República y los secretarios de la federación de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, aunándose a los esfuerzos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), con lo que se aceleró este proceso.

La federalización del gasto continuó con la aprobación, en 1997, de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, la creación del Ramo 33, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, y la firma de los convenios de coordinación en materia de seguridad pública (Guizar, 2004). Sumado lo anterior a los acuerdos y reformas institucionales que se dieron para aumentar los ingresos de los gobiernos subnacionales, se tuvo un incremento de los recursos por concepto de excedentes petroleros gracias al aumento del precio del petróleo en el mercado mundial.

Las entidades federativas se vieron especialmente beneficiadas a partir de 2003, cuando se estableció que 50% de los excedentes petroleros se distribuyeran a las entidades por medio del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, FIES (Sobarzo, 2008).

Un moderado desequilibrio vertical puede ser positivo, ya que se aprovechan las economías de escala en la recaudación de impuestos (menores gastos administrativos por contribuyente), logrando cobrar más fácilmente a un costo menor, lo que conlleva un aumento en la eficiencia. Además, la autonomía financiera plena de los gobiernos subnacionales no es deseable por cuatro razones fundamentales: equidad entre estados miembros; externalidades impositivas, como exportación de impuestos a residentes de otras localidades; migración potencial de factores de la producción, y aumento de la complejidad administrativa (Darby *et al.*, 2003).

Hasta aquí todo parecería indicar que la mejor política pública consiste en que el gobierno central recaude más impuestos y luego los transfiera a los estados y municipios, para solventar la brecha que existe entre los ingresos y gastos.

Sin embargo, la eficiencia ganada por el lado impositivo puede ser más que contrarrestada por las posibles ineficiencias en el gasto por parte de los gobiernos subnacionales, llegando incluso a generar un efecto negativo neto. En consecuencia, el gobierno central debe recaudar más impuestos, hasta el punto donde las ganancias de eficiencia por el lado impositivo sean mayores que las pérdidas en el lado del gasto.

Resulta muy difícil cuantificar dichas ganancias y pérdidas de eficiencia, pero utilizando el sentido (económico) común podemos concluir que el desequilibrio vertical en México excede el nivel deseable, ya que es muy evidente que el gasto ejercido por los gobiernos subnacionales es ineficiente y, en caso de una crisis fiscal, las autoridades estatales no cuentan con herramientas fiscales suficientes para hacer frente a una debacle, por lo que la administración central tendría que salir al rescate.

Una solución para minimizar el riesgo de una crisis fiscal y aumentar la eficiencia neta del sector público consiste en involucrar de manera sustancial a las entidades federativas en el cobro de impuestos. Es importante subrayar que la recaudación centralizada, hasta cierto punto, sigue siendo deseable, pero se necesita que los gobiernos estatales y municipales se comprometan de forma activa para hacerlos más responsables y crear una conexión fuerte entre los ingresos y los gastos.

## *Desequilibrios horizontales*

El desequilibrio horizontal en el marco del federalismo se define como la desigualdad de la capacidad fiscal dentro de un mismo nivel de gobierno, como se mencionó anteriormente. Es común que países como México, en donde la actividad económica se concentra en dos o tres regiones, presente un fuerte desbalance horizontal, dado que dichas regiones cuentan con una mayor capacidad para generar ingresos tributarios.

El hecho de que el gobierno federal recaude la gran mayoría de los impuestos, para después redistribuirlos entre las entidades que conforman la federación, aminora los desequilibrios horizontales; empero, incrementa los desbalances verticales.

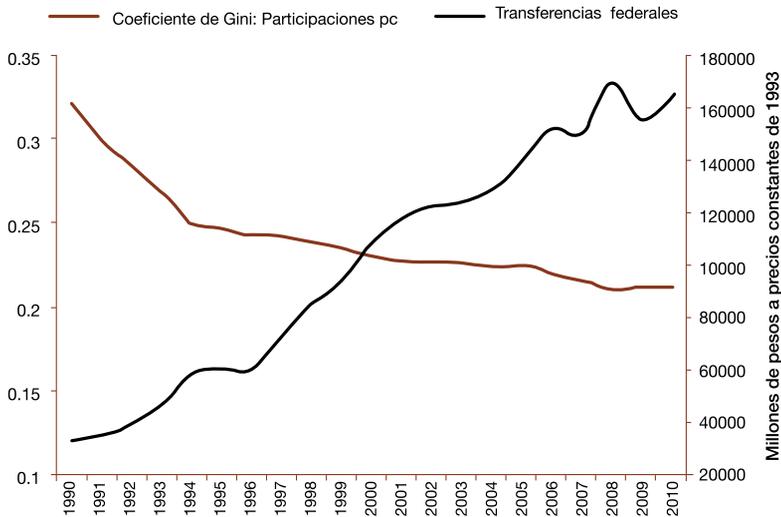
Para medir el desequilibrio horizontal utilizamos el coeficiente de Gini, con el cual se pretende medir la desigualdad de las participaciones per cápita entre las entidades federativas; y para medir la brecha fiscal vertical utilizamos las transferencias federales, que son la diferencia entre los gastos totales y los ingresos propios y otros ingresos, excluyendo financiamiento, disponibilidad inicial por cuenta de terceros.

El resultado del aumento del GPDF sin la consecuente devolución de potestades tributarias es congruente con la teoría, ya que se incrementaron los desequilibrios verticales pero se logró reducir los horizontales.

El arquetipo federal mexicano es un complejo sistema de relaciones que cuenta con un conjunto de transferencias condicionadas e incondicionadas para compensar los déficits financieros de las unidades subnacionales.



Gráfica 7. Desequilibrio vertical frente a desequilibrio horizontal



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2011. Finanzas Públicas Estatales, Consulta interactiva, (Consultado el 12 de febrero); SHCP: Coordinación con Entidades Federativas, Estadísticas, Base de datos en línea. (Consultado el 4 de marzo.)

El coeficiente de Gini disminuyó de 0.32 a 0.21 entre 1990 y 2010, reduciendo los desequilibrios horizontales; sin embargo, los recursos propios de los estados pasaron de 15.56% a 8.12%, excluyendo financiamiento, disponibilidad inicial, por cuenta de terceros y otros ingresos.

En la gráfica 7 se observa cómo las transferencias federales guardan una relación inversa con el coeficiente de Gini, mismo que se utilizó para medir la desigualdad de las participaciones per cápita.

El motivo para tratar de eliminar los desbalances horizontales es que un mercado nacional equilibrado aporta beneficios que ninguna región podría adquirir de manera individual en términos de producción, distribución y economías de escala.

Si tratamos de reducir los desequilibrios verticales, se incrementa la probabilidad de que aumenten los horizontales, y es éste uno de los argumentos que se utiliza para justificarlos, además de los que mencionamos en la sección anterior.

Coincidimos en que debe existir un desbalance vertical; sin embargo, debe ser moderado, ya que de lo contrario se tiene

una restricción presupuestaria laxa que afecta los incentivos de los gobiernos subnacionales, con consecuencias negativas en la función macroeconómica de estabilización (Ahmad y Craig, 1997).

La fórmula de distribución de las participaciones federales debe contener una mayor ponderación en el criterio de igualación fiscal, ya que con esto se disminuiría los desequilibrios horizontales a pesar de que, en términos absolutos, esta partida disminuiría (suponiendo que el IVA federal se reduce para dar cabida a la sobretasa estatal, digamos 12% con una sobretasa entre 2 y 5% estatal).

El motivo por el cual las participaciones federales disminuirían en este escenario es que, si se implementa el sistema de IVA dual, el gobierno central perdería una parte importante de su base gravable, por lo que, a pesar de que el porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP) siguiera siendo el mismo 20%, la magnitud decrecería. Por lo tanto, existe la posibilidad de que el gobierno tuviera que realizar ajustes a la baja en el porcentaje de la RFP asignada a este rubro para compensar –en cierta medida– la pérdida de ingresos tributarios de la administración federal.

En resumen, nuevamente tenemos que traer a la discusión formas de disminuir los desequilibrios verticales para establecer una conexión más fuerte y directa entre ingreso-gasto público, amortiguando los desbalances horizontales ocasionados por un desarrollo desigual en México.

## Conclusiones: el conflicto hacia el futuro

El esquema actual es insostenible en el mediano y largo plazo. Las dificultades que vive el federalismo fiscal en México –tales como la débil conexión entre los ingresos y gastos públicos, los recursos limitados, principalmente en inversión de capital, y la ambigua asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno– seguirán siendo el común denominador si continuamos con la tendencia inercial; pero, además, durante los próximos 15 años las presiones crecerán de manera considerable debido a que la población envejecerá y las pensiones de trabajadores del sector gubernamental y privado inscritos en el IMSS e ISSSTE aumentarán, poniendo en riesgo la viabilidad hacia el futuro del sistema fiscal federal.

Asimismo, durante ese periodo, la fragilidad de los ingresos públicos –debido a la volatilidad de los precios del petróleo y a que las reservas del mismo pudieran estar por terminarse o incluso agotadas– hace inevitable repensar el federalismo fiscal mexicano y revela la

necesidad imperiosa de llevar a cabo una reforma hacendaria integral con visión de largo plazo.

Una vez aceptado el hecho de que los recursos públicos son y continuarán siendo insuficientes si se le da continuidad al sistema fiscal federal actual, se tiene que analizar las diferentes formas para aumentar los fondos, lo cual se verá reflejado en un mayor gasto de gobierno.

El aumento del gasto público, particularmente del estatal, es indispensable para impulsar el desarrollo regional mediante el incremento de la inversión pública. Los estados deben buscar acrecentar el gasto de capital en infraestructura, ya que existe evidencia de la correlación positiva entre ésta y la productividad al crear un efecto *crowding in* de la inversión privada y un aumento de la demanda agregada. Si bien es cierto que también se ocasionan efectos *crowding out*, diversos estudios sugieren que el balance neto es positivo (Vassallo e Izquierdo de Bartolomé, 2010), puesto que dicha inversión debe promover el desarrollo pleno de las potencialidades de la región.

El problema principal del federalismo fiscal mexicano es que no ha superado del todo sus orígenes centralistas.

Incrementar el gasto público a niveles subnacionales coadyuvará a la consecución de un mayor crecimiento y desarrollo económico, siempre y cuando éste venga acompañado de la debida regulación institucional y las correspondientes responsabilidades recaudatorias.

El margen de maniobra de los gobiernos subnacionales en la actualidad es muy limitado. Sin la reforma hacendaria integral, la viabilidad del federalismo mexicano corre peligro, dado que las entidades federativas cuentan con restringido acceso a recursos fiscales, creciente demanda por bienes y servicios públicos, además de una alta dependencia de la hacienda federal, a su vez supeditada a los volátiles ingresos petroleros (aproximadamente 30% del sector público presupuestario corresponde a éstos).

El tema de la reforma hacendaria ha estado en la agenda como una prioridad nacional durante los últimos 10 años, pero no se ha concluido exitosamente debido a que no existe una que sea panacea para todos los males y que satisfaga a los actores políticos, económicos y sociales.

Una de las posibilidades que se ha planteado es la reducción de los gastos fiscales, definidos como los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria

se aplican a nivel federal; incluye el combate de la evasión y elusión y se estima que dichos gastos rebasan 5% del PIB nacional (SHCP, 2003).

El incremento de los ingresos fiscales resultante se reflejaría en la RFP, misma que participa a las entidades federativas; sin embargo, el aumento de los recursos sería vía transferencias federales. Independientemente de que éstas fueran participaciones –y no aportaciones–, de las cuales los estados pueden hacer uso discrecional dentro de los criterios establecidos en la propia Ley de Coordinación Fiscal, no serían ingresos propios; esto reproduciría el modelo actual pero en mayor escala.

Los desequilibrios verticales se agravarían, y continuaría el problema de los incentivos perversos del federalismo fiscal existente. Pero se han propuesto otras opciones, entre las que destacan nuevos ingresos tributarios para las entidades federativas. La discusión de esta propuesta radica en torno al problema de determinar cuál es la mejor alternativa entre gravar la renta, el consumo o la riqueza a escala subnacional.

Los objetivos capitales de la propuesta son: a) permitir un mayor grado de autonomía financiera de las entidades federativas, reduciendo la dependencia económica de las participaciones y aportaciones federales; b) restablecer el vínculo entre las decisiones de gasto de los estados y su política de ingresos, incrementando la responsabilidad hacendaria, y c) distribuir el costo político de las reformas fiscales, que beneficien a los tres niveles de gobierno.

Existen otras vertientes que plantean un desmantelamiento del federalismo fiscal vigente, para dar paso a un rediseño constitucional en esta materia. Sin embargo, esta estrategia presenta serias limitaciones por su complejidad, ya que los costos de transacción serían muy elevados debido a que las negociaciones políticas podrían tardar varios años.

Lo ideal, a partir de los planteamientos aquí realizados, sería llevar a cabo la estimación de los resultados de cada alternativa presentada; sin embargo, se vuelve muy complejo hacer estimaciones robustas porque no hay datos por entidad federativa o municipio de muchas de las variables necesarias.

Las opciones que se proponen en torno a la determinación de la reforma hacendaria integral no son mutuamente excluyentes y, por el contrario, pueden incluso llegar a ser complementarias; lo más factible sería aprobar una combinación de las alternativas aquí planteadas.

En resumen, a pesar de que sus fortalezas –tales como la simplificación del sistema tributario, certidumbre y estabilidad en los ingresos de las entidades federativas por concepto de transferencias– se deben considerar como un baluarte, puesto que han colaborado para

lograr la estabilidad macroeconómica, la continuidad del federalismo fiscal vigente no es sostenible en el mediano y largo plazo. Dicho sistema ha generado una elevadísima dependencia económica, que no es deseable ni financiera ni políticamente debido a que reduce los incentivos de los gobiernos subnacionales para incrementar el esfuerzo fiscal local y disminuye la responsabilidad hacendaria.

Las líneas de investigación que se sugieren para seguir avanzando en la materia consisten en indagar más a fondo sobre los efectos de los desequilibrios fiscales en las finanzas públicas y en el comportamiento de los agentes económicos como un todo. Dado que no existe una respuesta única a la pregunta: ¿hasta qué punto son deseables dichos desbalances?, se busca una solución adecuada a las necesidades y que aproveche las capacidades y potencialidades de México. Asimismo, sería interesante buscar cuáles son los impuestos en el ámbito subnacional que tienen los menores efectos de distorsión en la economía y cuál es la viabilidad operativa de un sistema en el que los gobiernos locales sean recaudadores de una proporción importante de los ingresos públicos.

- Ahmad, E. y J. Craig (1997), "Intergovernmental Transfers", en Ter-Minassian, T. (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, International Monetary Fund.
- Albuquerque, F., (1997), *Metodología para el desarrollo económico local*, Santiago de Chile, Dirección de Desarrollo y Gestión Local/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Comisión Económica para América Latina/ Naciones Unidas.
- Bardán, C. (2002), *Aspectos generales de la descentralización educativa*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), México, disponible en: [www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/investigaciones\\_anteriores.htm](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/investigaciones_anteriores.htm), consulta: 22 de marzo de 2011.
- Bird, R. (2005), "Los impuestos subnacionales en el marco de una reforma fiscal", en *Trimestre Fiscal*, número 84, pp. 141-213.
- Bird, R. y P. Gendron (2007), *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Enciclopedia Británica, Francia, disponible en: [www.britannica.com/EBchecked/topic/215768/France](http://www.britannica.com/EBchecked/topic/215768/France), consulta: 7 de diciembre de 2010.
- Cabrero, E. (2007), *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.
- Cabrero, E. y J. Martínez (2000), "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery", en *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, The World Bank.
- Calderón, F. (2010), IV Informe de Gobierno: Anexo Estadístico, México, disponible en: [www.informe.gob.mx/anexo-estadistico/](http://www.informe.gob.mx/anexo-estadistico/), consulta: 27 de febrero de 2011.
- Carbonell, M. (2003), *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Colmenares, D. (2004), "Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano", en *Este País*, número 157, pp. 22-29.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009), *Estadísticas e Indicadores*, disponible en: [websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadísticas](http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadísticas), consulta: 12 de marzo de 2011.
- Courchene, T. et al. (2000), *Principles of decentralization en Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, The World Bank.
- Darby, J., A. Muscatelli y G. Roy (2003), "Fiscal Decentralisation in Europe: A Review of Recent Experience", en *Regional Public Finance: European Research in Regional Science*, número 13, pp. 1-22.
- Díaz Cayeros, A.; Magaloni, B. y B. Weingast (2004), "El singular momento constitucional de México", en *Este País*, número 157, pp. 12-15.
- Ebel, R. y S. Yilmaz (2002), "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization", en *The World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, número 2809.

- Fondo Monetario Internacional (2010), Government Finance Statistics, disponible en: [www2.imfstatistics.org/GFS/http://www2.imfstatistics.org/GFS/](http://www2.imfstatistics.org/GFS/), consulta: 17 de mayo de 2011.
- Guizar Jiménez, J. (2004), *Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales. Aspectos normativos, operativos y financieros del gasto federalizado*, Serie Federalismo Hacendario de Indetec, Guadalajara.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), Censo de Población y Vivienda 2010, disponible en: [www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=esthttp://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=esthttp://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est), consulta: 1 de mayo de 2011.
- \_\_\_\_\_ (2011), Banco de Información Económica (BIE), disponible en: [dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe](http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe), consulta: 30 de abril de 2011.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Finanzas públicas estatales y municipales*, disponible en: [www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPEst.aspx?s=est&c=11288](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPEst.aspx?s=est&c=11288), consulta: 12 de febrero de 2011.
- \_\_\_\_\_ (1993, 1995, 1998, 2003, 2009, 2010), *El ingreso y el gasto público en México (IGPM)*, disponible en: [www.inegi.org.mx/lib/buscador/bibliotecas/busqueda.aspx?textoBus=El%20ingreso%20y%20gasto%20p%20FAblico%20en%20mexico&busxMetodo=1&busxCatalog=2&CveBiblioteca=KCBIB&totDes=1&tipoRedIntExt=4&av=1](http://www.inegi.org.mx/lib/buscador/bibliotecas/busqueda.aspx?textoBus=El%20ingreso%20y%20gasto%20p%20FAblico%20en%20mexico&busxMetodo=1&busxCatalog=2&CveBiblioteca=KCBIB&totDes=1&tipoRedIntExt=4&av=1), consulta: 24 de marzo de 2011.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010), Banco de Indicadores Educativos, disponible en: [www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos](http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos), consulta: 1 de marzo de 2011.
- Mares, M. (2010), “A la baja, evasión fiscal en México”, en *El Economista*, 8 de febrero de 2010, disponible en: [eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-empresas/2010/02/07/baja-evasion-fiscal-mexico](http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-empresas/2010/02/07/baja-evasion-fiscal-mexico), consulta: 18 de diciembre de 2010.
- Mejía, F. y A. Olvera (2008), “Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, volumen XXXVIII, números 3 y 4, pp. 271-281.
- Merino, G. (2000), “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas”, en *Gaceta de Economía*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), número especial, pp. 145-185.
- Merino, G. (2003), “Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo”, en *Caleidoscopio de la Salud*, pp. 195-207.
- Mussot, L. (sin fecha), *Universalizar y Territorializar las Políticas en Salud en el Distrito Federal*, UNGS, disponible en: [www.urbaed.ungs.edu.ar/textos/IGLOM/Mesa1\\_doc9.pdf](http://www.urbaed.ungs.edu.ar/textos/IGLOM/Mesa1_doc9.pdf), consulta: 23 de abril de 2011.
- Oates, W. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, en *Journal of Economic Literature*, volume 37, número 3, pp. 1120-1149.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009), *Health at a Glance: OECD Indicators, 2009*, disponible en: [www.oecd.org/document/14/0,3343,en\\_2649\\_33929\\_16502667\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_33929_16502667_1_1_1_1,00.html), consulta: 3 de abril de 2011.

- \_\_\_\_\_ (2010), *Education at a Glance: OECD Indicators, 2010*, disponible en: [www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html), consulta: 16 de abril de 2011.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México*, México, OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Government at a Glance 2009*, disponible en: [www.oecd.org/document/9/0,3746,en\\_2649\\_37405\\_47736841\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html#Statistics](http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_37405_47736841_1_1_1_1_37405,00.html#Statistics), consulta: 13 de marzo de 2011.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009), *Government at a Glance: OECD Indicators, 2009*, disponible en: [www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf), consulta: 16 de abril de 2011.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010), *OECD-iLibrary: Taxation*, disponible en: [www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxes-on-property\\_20758510-table7](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxes-on-property_20758510-table7), consulta: 15 de mayo de 2011.
- Rodríguez, V. (1999), *La descentralización en México: de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública (2009), *Sistema Nacional de Información Educativa*, disponible en: [www.sep.gob.mx/work/apps/xestados/index.htm](http://www.sep.gob.mx/work/apps/xestados/index.htm), consulta: 18 de diciembre de 2010.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003), *Presupuesto de gastos fiscales 2003*, disponible en: [www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_pres.../gf\\_2003\\_14agosto\\_vf.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres.../gf_2003_14agosto_vf.pdf), consulta: 26 de marzo de 2011.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011), *Estadísticas: Coordinación con Entidades Federativas*, disponible en: [www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/coordinacion.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/coordinacion.aspx), consulta: 4 de marzo de 2011.
- Secretaría de Salud (2010), *Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS)*, disponible en: [www.sinais.salud.gob.mx/recursosfinancieros/gastopublico.html](http://www.sinais.salud.gob.mx/recursosfinancieros/gastopublico.html), consulta: 12 de marzo de 2011.
- Sesma-Vázquez, S. et al. (2005), “Gasto privado en salud por entidad federativa en México”, en *Salud Pública de México*, número 47, pp. S27-S36.
- Sistema Nacional de Información en Salud (2011), disponible en: [www.sinais.salud.gob.mx/basesdedatos/cuentas.html](http://www.sinais.salud.gob.mx/basesdedatos/cuentas.html), consulta: 29 de marzo de 2011.
- Sobarzo Fimbres, H. (2008), *Estado actual y perspectivas del federalismo fiscal en México*, texto presentado en el Foro del Federalismo y Descentralización de las Finanzas Públicas, Chihuahua, CONAGO.
- Storper, M. (1995), “Regional technology coalitions an essential dimension of national technology policy”, en *Research Policy*, volumen 24, número 6, pp. 895-911.
- Vasallo, J. y R. Izquierdo de Bartolomé (2010), *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias de América y España*, Madrid, CAF.



## Focalización en programas gubernamentales: una evaluación de la armonización de criterios normativos por Análisis de Componentes Principales

### | Sergio Cárdenas Denham

Profesor investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es maestro y doctor por la Universidad de Harvard, maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

### | Ignacio Lozano Moheno

Tiene estudios de posgrado en Ciencia y Teoría Política por la Universidad de Georgetown (Washington, D.C.). Realizó su licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la hoy Facultad de Estudios Superiores Acatlán (Naucalpan, Estado de México) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Impartió clases en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Actualmente es profesor asociado en la División de Administración Pública del CIDE e imparte el curso Seminario de Gestión de Proyectos en la Maestría en Administración y Política Pública. Es coordinador académico del Diplomado Políticas Públicas para el Desarrollo Social en México. Ha sido coordinador académico de los diplomados: El Servicio Profesional de Carrera y la Nueva Gestión Pública, y Hacia una política de transparencia en Petróleos Mexicanos (PEMEX) Refinación, impartidos por el CIDE para funcionarios del gobierno federal y la empresa PEMEX Refinación.

### | José Miguel Torres González

Es profesor investigador en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, A. C. (COLMEX), en donde ha impartido

cursos como Análisis Matemático y Econometría Aplicada Avanzada. Además del COLMEX, es profesor de asignatura del Instituto Tecnológico Autónomo de México e investigador por proyecto en la División de Administración Pública del CIDE y el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. Es doctor en Economía por la Universidad de Harvard y cuenta con estudios de posgrado en física por la UNAM.

### **| Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes**

Realizó la licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno en la Universidad de Guadalajara; la maestría en Administración y Políticas Públicas en el CIDE y el máster en Políticas y Estrategias de los Distritos Industriales en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se desempeñó como funcionario en las áreas de presupuesto y política de ciencia y tecnología del gobierno del estado de San Luis Potosí. Fue profesor de tiempo completo en el Centro Universitario de los Valles de la Universidad de Guadalajara. Ha colaborado en diversos proyectos de investigación relacionados principalmente con desarrollo local y política educativa. En la actualidad es asistente de investigación en la División de Administración Pública del CIDE y profesor de asignatura en la Universidad Iberoamericana.

**Una comparación de los efectos del crecimiento pro-poor para México y España entre 1984 y 2008**

### **| Luis Huesca Reynoso**

Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es investigador titular C en la Coordinación de Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y profesor de cátedra en Economía en el Tecnológico de Monterrey, Campus Sonora-Norte. Obtuvo el primer lugar en el Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2011, primera edición del CESOP-Cámara de Diputados y primer lugar en el Premio Nacional a la Investigación

Laboral 2006 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sus temas de interés versan sobre mercado laboral, capital humano y distribución del ingreso. Es miembro del Consejo de Redacción y del Consejo Editorial de las revistas *Frontera Norte* y *Equilibrio Económico*, árbitro de las revistas *Economics Bulletin*, *Gestión y Política Pública*, *Ensayos de Economía*, y *Migraciones Internacionales*. De sus recientes publicaciones destacan los libros: *Bienestar y desarrollo en el siglo XXI* (2011, CIAD/Plaza y Valdés), en coautoría con Lozano y Valdivia; *Remesas y recaudación tributaria en México* (2010, CRIM/UNAM); y los artículos: “Mercado laboral, inequidad salarial y cambio tecnológico regional” (*Frontera Norte*, El COLEF, volumen 23, número 45, enero-junio, pp. 7-34, 2011), “Comportamiento del consumo de alimentos en el ciclo de vida de los hogares: México y Sonora, 2008” (*Análisis Económico*, volumen XXVI, número 63, pp. 171-197, 2011).

## Martha Beatriz Padilla Arriola

Maestra y licenciada en Educación por la Universidad del Desarrollo Profesional, Campus Hermosillo. Profesora asociada de inglés por la misma universidad durante 2005-2007 y del Colegio Regis-La Salle. Ha desarrollado consultoría en temas de la educación y participado en proyectos de investigación. Su reciente colaboración fue dentro del análisis de Proyectos de Estudios e Interpretación de Resultados de la Evaluación de Educación Media Superior 2006-2007, en el proyecto Perfiles de los Estudiantes Expertos e Ingenuos en las competencias académicas en la educación media superior de Sonora, para el Instituto de Evaluación Educativa del Estado de Sonora.

La realidad demográfica mexiquense a través de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010

## Juan Gabino González Becerril

Es economista, egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) y con maestría en Estudios de Población por El Colegio de la Frontera Norte. Ha concluido el

programa de doctorado en Estudios de Población en El Colegio de México. Ha sido articulista del periódico *El Financiero* y de revistas científicas mexicanas en temas de informalidad, urbanización y crecimiento demográfico, migración interna e internacional. Además, ha publicado libros sobre este último tema, poniendo énfasis en el Estado de México y la migración calificada. Ha sido profesor de asignatura en las facultades de Geografía, Economía, Planeación Urbana y Ciencias Políticas de la UAEMex, en los niveles de licenciatura y posgrado. También ha participado como docente en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), El Colegio de Michoacán y la Universidad de Antioquia, Colombia. Ha sido ponente en congresos y reuniones nacionales e internacionales sobre población, específicamente, sobre temas de la migración internacional. Es miembro activo de la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE), de la Asociación Mexicana de Estudios del Trabajo (AMET) y de la Population Association of America (PAA). Labora actualmente como profesor de tiempo completo en el Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEAP) de la UAEMex y es el director de la revista *Papeles de Población* que edita este centro.

### **| Patricia Román Reyes**

Es licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República de Uruguay, maestra en Estudios de Población por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y doctora en Estudios de Población por El Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y cuenta con el perfil deseable del PROMEP. Actualmente se desempeña como profesora investigadora de tiempo completo del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la UAEMex. Es docente de licenciatura y posgrado en la UAEMex, la UNAM y El Colegio Mexiquense.

## Las aportaciones técnicas y humanas que realizan los migrantes internacionales de retorno en el Estado de México

### Renato Salas Alfaro

Se desempeña como profesor investigador en el Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, en la Universidad Autónoma del Estado de México. Es doctor en ciencias en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional, por el Instituto Tecnológico de Oaxaca, fue investigador visitante en el Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán (marzo 2008-febrero 2009). Sus líneas de investigación se centran en la relación socioeconómica que guardan la migración internacional y las remesas, con las actividades productivas (agrícolas, artesanías, panadería, diversos oficios, entre otras), la distribución del ingreso y la adquisición y uso de habilidades que traen consigo los migrantes de retorno en las comunidades indígenas de Michoacán, Oaxaca y el Estado de México. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores y actualmente realiza el proyecto “La migración internacional de retorno en el Estado de México: oportunidades y retos”, el cual se encuentra financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología dentro del programa de ciencia básica para jóvenes investigadores.

## Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa

### Clemente Ávila Parra

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesor adjunto de Investigación y Análisis Económico IV-Análisis del Sector Público con el doctor Clemente Ruiz Durán en la Facultad de Economía de la UNAM. Trabajó como asistente de investigación en el Centro de Integración y Desarrollo de América del

Norte en la Universidad de California en Los Ángeles (North American Integration and Development Center, NAID-UCLA). Actualmente es jefe del Departamento de Seguimiento a Resultados en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

### **| Raúl Hinojosa Ojeda**

Licenciado en Economía, maestro en Antropología y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Chicago. Director fundador del Centro de Integración y Desarrollo de América del Norte en la Universidad de California Los Ángeles (NAID-UCLA), autor de numerosos artículos en revistas especializadas incluyendo “Interdependencia del Mercado Laboral entre Estados Unidos y México” (Stanford University Press, 1992). Ha sido académico visitante en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Actualmente es profesor en la División de Ciencias Sociales y el Departamento César E. Chávez en la Universidad de California Los Ángeles.

## I. Generalidades

*Cofactor* es una revista académica, editada por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS), que difunde investigaciones originales en materia de desarrollo social. Las contribuciones son resultado de estudios aplicados que presentan avances en la discusión de este campo.

Esta revista tiene como objetivo ser un espacio para la discusión y la crítica en el ámbito del desarrollo social; al mismo tiempo, busca constituirse como un referente obligado en la materia para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales, así como para investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal integra análisis e investigaciones de diferentes ciencias sociales en materias como pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía, bienestar, entre otros.

Los artículos contenidos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución. Todos los originales que se entreguen para su publicación pasarán por un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. Por ello es necesario que su presentación siga ciertas normas para facilitar la edición y evitar el retraso de las publicaciones.

## II. Criterios de evaluación

Los artículos deberán ser resultado de una investigación científica que ofrezca aportaciones relevantes para el estudio de problemas sociales.

El autor deberá entregar una carta en la que declare que el estudio es original, inédito y que no ha sido sometido para su publicación en otra revista o medio electrónico.

El material recibido se someterá a un arbitraje mediante procedimientos a doble ciego y se clasificará de acuerdo con el sistema del *Journal of Economic Literature (JEL) Clasification System*.

Una vez estipulado que el artículo cumple con los requisitos establecidos por la revista, será enviado a dos árbitros, quienes determinarán en forma anónima: a) publicar sin cambios, b) publicar cuando se hayan cumplido las correcciones menores, c) publicar una vez que se haya efectuado una revisión a fondo o d) rechazar. En caso de discrepancia entre los resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de dictamen académico serán inapelables en todos los casos. Los trabajos enviados por académicos de alguna institución serán siempre sometidos a consideración de árbitros externos a ella.

El(los) autor(es) concede(n) a *Cofactor* el permiso para que su material se difunda en la revista y en medios magnéticos y fotográficos. Los derechos patrimoniales de los artículos publicados en la revista le son cedidos a *Cofactor* tras la aceptación académica y editorial del original para que éste se publique y distribuya tanto en versión impresa como electrónica; asimismo, el(los) autor(es) conserva(n) sus derechos morales conforme lo establece la ley. El autor principal recibirá una forma de cesión de derechos patrimoniales que deberá firmar, en el entendido de que ha obtenido el consentimiento de los demás autores, si los hubiere. Por otra parte, los autores podrán usar el material de su artículo en otros trabajos o libros que publiquen posteriormente, con la condición de citar a *Cofactor* como la fuente original de los textos. Es responsabilidad del autor obtener por escrito la autorización correspondiente para hacer uso de todo aquel material que forme parte de su artículo y que se encuentre protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor.

### III. Formato de presentación

1. El investigador deberá presentar el trabajo completo en su versión final, ya que no se admitirán cambios una vez iniciado el proceso de dictamen y producción.
2. La investigación deberá remitirse en impreso y en electrónico en tamaño carta, acompañado de un escrito en que el(os) autor(es) declare(n) que el estudio es original, inédito y que no ha sido publicado en otra revista o medio electrónico.
3. La colaboración deberá incluir la siguiente información:
  - En la primera página deberá aparecer el título del artículo, el(los) nombre(s) del(los) autor(es), la clasificación JEL, un breve listado de palabras clave (en español e inglés) y los datos de contacto del(os) autor(es), designando al responsable para el seguimiento del proceso de dictamen.
  - La página siguiente contendrá el título del estudio sin especificar la autoría a efecto de garantizar que el proceso de selección sea anónimo.
  - Un resumen (en español e inglés) del artículo con una extensión de 100-150 palabras.
4. El texto electrónico deberá ser escrito sin sangrías, con alineación justificada, en fuente Arial a 12 puntos para el cuerpo del texto central y a 10 puntos para las notas a pie de página. El interlineado deberá ser

de 1.5; y doble para indicar un párrafo nuevo. El formato deberá ser compatible con los programas estándares de procesamiento de texto.

5. La extensión límite del artículo será de 35 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, figuras, diagramas, citas y bibliografía.
6. Las fotografías deberán ser entregadas en forma independiente en formato PSD, JPG o TIF con resolución mínima de 300 dpi.
7. Las tablas se deben presentar editables en Excel o Word, y los mapas y gráficos deberán integrarse vectorizados en formato EPS o AI en color (Pantone C, máximo 4 colores).
8. Todos los esquemas deberán contener su respectiva leyenda y ser identificados con el nombre del autor (se sugiere evitar importarlos desde Word para no perder calidad).
9. Al utilizar por primera vez una sigla, abreviatura o acrónimo, se debe ofrecer su equivalencia completa y a continuación, entre paréntesis, la sigla o abreviatura que posteriormente se emplee.
10. La inclusión de términos técnicos está condicionada a la clara explicación que de ellos se ofrezca.
11. Si en el texto fueran incluidas palabras en otro idioma, se recomienda anotar de inmediato la traducción entre paréntesis.
12. Las citas textuales usarán la notación Harvard: primer apellido del autor y año de la publicación, y, si es el caso, número de página, todo entre paréntesis. Ej. (Berthier, 2004). Asimismo, se solicita citar de la siguiente manera:
  - Cuando se utilice una obra escrita por dos autores, se colocará en la referencia el apellido de ambos separados por 'y'. Ej. (Watzlawick y Nardone, 2000).
  - En el caso de obras con más de dos autores, se colocará después del primer nombre la abreviatura *et al.* en cursivas dentro del paréntesis. Ej. (Watzlawick *et al.*, 2002: 49-52).
  - Cuando se menciona a más de un autor dentro de una referencia, se separará a cada uno y su respectiva obra utilizando punto y coma. Ej. (Kuhn, 1971; Popper, 1972; Tarski, 1956).
  - Si los autores se enumeran fuera de la referencia, se colocará entre paréntesis el año de publicación de la obra. Ej. Tanto Kuhn (1971) como Popper (1972) y Tarski (1956) plantean...

- Cuando se utilizan referencias de autores a su vez referidos por otros autores, se escribirá “citado en” entre el nombre del primero y el nombre del segundo; se indicará, además, el año de las respectivas publicaciones. Ej. (Lennard y Berstein, 1960; citados en Watzlawick *et al.*, 2002).
  - Cuando se utilice un texto extraído de algún medio de publicación periódica se citará igual que las referencias bibliográficas; cuando no esté firmado por un autor, se deberá utilizar el nombre del periódico en lugar del autor. Ej. (*El Guardián*, 2004: 1A).
  - Además, cuando la extensión de la cita sea mayor a un renglón y menor a cuatro, se colocará dentro del párrafo y entre comillas.
  - Cuando la cita textual posea una extensión mayor a tres renglones, se escribirán dos puntos y la cita se colocará dos renglones abajo con tipografía de 11 puntos y márgenes menores.
  - De ser necesario el uso de notas aclaratorias, éstas se señalarán con asteriscos si son menos de tres; en caso contrario, conviene usar la numeración arábica. Al final las notas deben precisar su origen: [E.] si proviene del editor, [T.] para el traductor y [Comp.] para el compilador.
13. La bibliografía se ordenará alfabéticamente al final del documento y de igual forma se seguirá el formato del Sistema Harvard. A continuación se presenta la manera de incluir esta información en la lista de referencias para las fuentes documentales más frecuentes.
- De libro: Apellido del autor. (año de publicación), *título*, número de volumen si es necesario, número de edición si no es la primera, ciudad de edición, editorial.  
Ej. Foucault, M. (2002), *Historia de la locura en la época clásica*, vol. II, novena reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
  - Del mismo autor y del mismo año: Autor. (año de publicación y letra de identificación asignada en orden alfabético) y los mismos datos del caso anterior.  
Ej. Kierkegaard, S. (2002a), *El amor y la religión. Puntos de vista*, México, Grupo Editorial Tomo.  
Kierkegaard, S. (2002b), *Diario de un seductor*, México, Grupo Editorial Tomo.
  - Dos autores: Apellido, inicial del nombre “y” inicial del nombre del segundo autor. Apellido del segundo autor y los mismos datos que en el primer caso.

- Ej. Luhmann, N. y R. de Georgi (1993), *Teoría de la sociedad*, edición a cargo de Javier Torres Navarrate, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Instituto de Estudios Superiores de Occidente.
- Más de tres autores: Apellido del primer autor, inicial del nombre. *et al.*, y los mismos datos del primer caso.  
Ej: Watzlawick, P. et al. (1995), *La realidad inventada*, Barcelona, Gedisa.
  - Capítulo de un libro cuyo autor no corresponde con el editor o compilador: Apellido del autor del capítulo, inicial del nombre. (año de publicación), “título del capítulo entre comillas” en Apellido del editor o compilador del libro, inicial del nombre. (especificar si es editor ‘ed.’ o compilador ‘comp.’ del texto), *título del libro*, y los mismos datos del primer caso.  
Ej. Schutz, A. (1976), “Problemas de la sociología interpretativa”, en Ryan, A. (comp.), *La filosofía de la explicación social*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
  - Autor anónimo o colectivo: Institución o colectivo responsable de la publicación y los mismos datos del primer caso.  
Ej. Colegio de Ciencias Sociales de Occidente (2005), *El problema de la ciencia en México, México*, Colegio de Ciencias Sociales de Occidente.
  - De revista: Apellido, inicial del nombre. (año de publicación), “título del artículo” en *título de la revista*, número de volumen abreviado y en bajas, número de la revista abreviado y en bajas, mes, estación del año o equivalente, páginas que abarca el artículo precedidas de la abreviatura pp.  
Ej. Wallerstein, E. (1995), “¿El fin de qué modernidad?”, en *Sociológica*, año 10, núm. 27, Actores, clases y movimientos sociales I, enero-abril 1995, pp. 13-31.
  - De periódico: Apellido, inicial del nombre. (año de publicación), “título del artículo”, en *nombre del periódico*, fecha de publicación, sección y número de página.  
Ej. González, A. (2004), “La Revolución Mexicana inacabada”, en *El Guardián*, 23 de noviembre de 2004, A3.

### *Conferencias publicadas*

Apellido del conferencista y la primera inicial del nombre. (año de publicación), “título de la ponencia entre comillas” en apellido del compilador o editor en minúsculas, inicial del nombre (especificar si es editor ‘ed.’ o compilador ‘comp.’ del texto o en su caso de la institución

responsable del ciclo de conferencias), *nombre del libro o del ciclo de conferencias*, institución responsable de la realización del ciclo de conferencias, fecha de realización del ciclo de conferencias incluyendo el año, ciudad de publicación, editorial, páginas que abarca la conferencia precedidas de la abreviatura pp.

Ej. Junghanns, R. (2000), “El derecho a la información en Alemania”, en Villanueva, E. (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*. Primer Congreso Nacional de Derecho a la Información, 9, 10 y 11 de noviembre de 2000, México, Universidad Iberoamericana/ Alianza Editorial/ Konrad Adenauer Stiftung.

### *Conferencias inéditas*

Apellido del conferencista, inicial del nombre. (año de realización entre paréntesis), “título de la ponencia”, *conferencia dictada durante el ciclo*, institución responsable de la realización del ciclo de conferencias, fecha de realización del ciclo de conferencias.

Ej. Hernández, J. (2002), “La filosofía del sentido común”, conferencia dictada durante la IV Semana de la Universidad del Mediterráneo, Universidad del Mediterráneo, 12 de mayo de 2002.

### *Tesis y disertaciones*

Apellido, inicial del nombre. (año de publicación), *título*, tipo de documento y grado, ciudad de publicación, institución que otorga el grado académico.

Ej. Berthier, A. y J. Galindo (1996), *Palabras sin rostro. Análisis del discurso zapatista*, tesis de licenciatura, México, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

### *Filmes*

Nombre del filme en su idioma original (año de realización entre paréntesis), película dirigida por nombre del director, lugar de realización, casa productora, tipo de medio o soporte.

Ej. Tess (1979), película dirigida por Roman Polanski, Francia/ Inglaterra, Columbia Pictures, DVD.

### *Series de televisión*

Nombre de la serie, *número de episodio*, *nombre del episodio* (año de producción entre paréntesis), lugar de realización, casa productora, fecha de transmisión, formato del soporte.

Ej. Alias, episodio 16, La profecía (2003), Estados Unidos, Touchstone Television, DVD.

### *De entrevistas*

Apellido del entrevistado, inicial del nombre. (año de realización), entrevista en *nombre del programa*, formato del soporte, lugar de realización, casa productora, fecha de transmisión.

Ej. Navarrete, A. (2005), entrevista en El cristal con que se mira, VHS, México, Televisa, 20 de enero de 2005.

### *CD-ROM*

Apellido del autor, inicial del nombre. (año de edición entre paréntesis), “Título del artículo o sección del CD-ROM” en *título del CD-ROM*, formato del soporte, número de volumen, número del CD-ROM, mes o estación del año o equivalente, lugar de publicación, editor o casa productora, disponible en: nombre del propietario o base de datos, en caso de ser necesario, fecha de consulta.

Ej. Wayne, W.D. (2003), “Valores de X2 a los niveles de confianza de .05 y .01”, en Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y P. Baptista, *Metodología de la investigación*, CD-ROM, tercera edición, México, McGraw-Hill Interamericana.

### *De revistas electrónicas*

Apellido del autor, editor o institución responsable del documento, inicial del nombre. (año de publicación en la red –si no aparece en el documento, se colocará el año en que se actualizó la página o bien la fecha en que fue consultado–), “título del artículo” en *nombre de la revista*, tipo de medio, número de volumen, número de la revista, mes o estación del año o equivalente, lugar de publicación, editor, disponible en: dirección electrónica completa, fecha de consulta.

Ej. Arnold, M. y F. Osorio (1998), “Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas”, en *Revista Cinta de Moebio*, en línea, núm. 3, abril 1998, Universidad de Chile, disponible en: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frames45.htm>, consulta: 20 de enero de 2005.

- Sitios, páginas y libros electrónicos: se colocarán los mismos datos que para las revistas electrónicas, pero en lugar del título del artículo se escribirá el “Nombre del libro” y en lugar del nombre de la revista se anotará el *Nombre del sitio*.

Ej. Underwood, M. (2003), “Reception Studies: Morley”, en *Communication, Culture and Media Studies*, Londres, disponible en: [www.cultsock.ndirect.co.uk/MUHome/cshtml/index.html](http://www.cultsock.ndirect.co.uk/MUHome/cshtml/index.html), consulta: 23 de marzo de 2004.

## IV. Aclaraciones

- El cumplimiento de estas normas es indispensable. Pese a que las colaboraciones aceptadas serán sometidas a un proceso de corrección de estilo, se recomienda que los investigadores entreguen versiones con una primera corrección.
- Los editores se reservan el derecho de modificar algunas expresiones y sugerir cambios con el fin de mejorar la calidad del texto y clarificar sus contenidos.
- Es preciso acompañar el estudio con un breve anexo que contenga datos generales como el nombre completo, números telefónicos y cuenta de correo electrónico para mantener comunicación durante el proceso editorial, así como una dirección postal para hacerle llegar la publicación cuando el artículo sea publicado. También se requiere de una ficha curricular que incluya detalles académicos y profesionales, y que no exceda 20 renglones.
- Los trabajos serán recibidos en el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) de la Secretaría de Desarrollo Social, ubicado en Avenida José María Morelos poniente N° 1222, colonia San Bernardino, C.P. 50080, Toluca, Estado de México, en un horario de atención de 9:00 a 20:00 horas. Para cualquier duda llamar a los teléfonos (01 722) 2 14 25 93 y 2 14 25 82 o enviar correo a [cieps@edomex.gob.mx](mailto:cieps@edomex.gob.mx)



**Cofactor** es una revista académica semestral, editada por el CIEPS, interesada en difundir investigaciones aplicadas originales que representen avances en múltiples ciencias sociales.

Busca ser un espacio abierto a la discusión y a la crítica en el ámbito del desarrollo social y constituirse como un referente obligado para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales de políticas públicas, investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal de **Cofactor** es muy variada, desde pobreza, marginación, exclusión, desigualdad y género, hasta migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar. La revista aparece en el Latindex y el DOAJ.

Los números anteriores pueden consultarse en nuestra página en internet: <http://portal2.edomex.gob.mx/cofactor/index.htm>

Para información relacionada con distribución, suscripciones e intercambio escriba a: [cofactor.suscripciones@gmail.com](mailto:cofactor.suscripciones@gmail.com)



---

La revista *Cofactor*, vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2011, se terminó de imprimir el mes de diciembre de 2011, con un tiraje de 600 ejemplares, en los talleres de Grupo de Impresores, calle Constituyentes Poniente N° 1316, Col. San Bernardino, C.P. 50080, Toluca, Estado de México.







GOBIERNO DEL  
ESTADO DE MÉXICO



GOBIERNO QUE TRABAJA Y LOGRA  
**enGRANDE**



**CIEPS**  
CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y  
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

## Artículos

### Focalización en programas gubernamentales: una evaluación de la armonización de criterios normativos por Análisis de Componentes Principales

Sergio Cárdenas Denham, Ignacio Lozano Moheno,  
José Miguel Torres González y Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes

### Una comparación de los efectos del crecimiento pro-poor para México y España entre 1984 y 2008

Luis Huesca Reynoso y Martha Beatriz Padilla Arreola

### La realidad demográfica mexiquense a través de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010

Juan Gabino González Becerril y Patricia Román Reyes

### Las aportaciones técnicas y humanas que realizan los migrantes internacionales de retorno en el Estado de México

Renato Salas Alfaro

### Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa

Clemente Ávila Parra y Raúl Hinojosa Ojeda