



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**

**LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL FEDERALIZADO  
Y SU RELACIÓN CON EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN  
MÉXICO**

**T e s i s**

Que para optar por el grado de:

**Doctora en Administración**

Presenta:

**América Graciela Pavía y Cisneros**

Comité Tutor:

**Dra. Isabel Bertilda Rueda Piero**

Instituto de Investigaciones Económicas

**Dra. Nadima Simón Domínguez**

Facultad de Contaduría y Administración

**Dr. Lorenzo Adalberto Manzanilla López de Llergo**

Facultad de Contaduría y Administración

**Ciudad de México, marzo de 2017**

CIUDAD UNIVERSITARIA



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en particular a la Facultad de Contaduría y Administración, por permitirme ser parte de esta honorable institución.

Gracias a la valiosa colaboración y dirección del Comité Tutor, quienes enriquecieron y moldearon el contenido de esta obra con su atinada visión y reflexivo discernimiento.

Doctora Isabel Rueda Peiro, tutor principal,

Doctor Lorenzo Manzanilla López de Llergo,

Dra. Nadima Simón Domínguez, profesora emérita, quien ha sido, no solamente en esta tesis, sino a lo largo de varios años de mi vida, mi mentora y amiga, impulsándome a escalar los peldaños de una formación profesional más completa.

Con gratitud y admiración a la doctora Hortensia Lacayo y a la doctora Paola Vera por sus inestimables aportaciones con que favorecieron la presente investigación.

A mis compañeros y amigos por el solidario apoyo recibido para no claudicar a lo largo de la presente investigación.

Agradezco los principios que legó mi bisabuelo, el Teniente Coronel, diputado y abogado Lázaro Pavía, miembro que fuera de la Sociedad de Defensores de la República, quien, con su preclara inteligencia y acendrado patriotismo, supo combinar las letras y la espada, defendiendo desde el curul y desde el periodismo sus ideas federalistas, valores que heredarían mi abuelo, el mayor Miguel Pavía Espinosa, y mi padre, el capitán Max Pavía, ambos médicos y militares fieles defensores de nuestros valores patrios, quienes con su ejemplo han inspirado el tema de este trabajo.

Finalmente quiero reconocer el solidario apoyo que como siempre he recibido de mis familiares, en especial, Sra. Irma Cisneros Vda. Pavía, Irma y Eloy, Max, María Leticia (+) y Erik, María Eugenia, Gabriela y Marcos, Moisés, Víctor Gabriel, Erick y Jack, América, Patricia, Cristian y Romina, quienes sin lugar a duda sabrán reiterar los valores que han caracterizado a nuestra familia. ¡Gracias!

# **LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL FEDERALIZADO Y SU RELACIÓN CON EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO**

## **RESUMEN**

Los objetivos de este trabajo fueron analizar la descentralización del gasto social federalizado y su relación con el índice de desarrollo humano en México en sus vertientes de salud, educación e ingresos por entidad federativa, así como evaluar si la variabilidad del índice de desarrollo humano se explica por los fondos de aportaciones del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La metodología se basó en revisar documentos y estadísticas oficiales de organismos nacionales e internacionales, así como la literatura relativa al tema. Se utilizó el coeficiente de Pearson para calcular las correlaciones entre asignaciones presupuestales de gasto social y los índices de desarrollo humano en sus vertientes de salud, educación e ingreso. Se utilizó el análisis de regresión múltiple con datos de panel para explicar la variabilidad de los índices de desarrollo humano. Se concluyó que el flujo de aportaciones federales ha coadyuvado a mejorar el índice de desarrollo humano en todas las entidades federativas del país, excepto Campeche; sin embargo, dichas aportaciones federales no han contribuido al abatimiento de la pobreza debido a la alta proporción que se destina al gasto corriente y no al gasto de inversión y para crear activos productivos.

# **LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL FEDERALIZADO Y SU RELACIÓN CON EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN MÉXICO**

## **ABSTRACT**

The objectives of this study were to analyze the decentralization of federalized social spending and its relationship with the human development index in Mexico in terms of health, education and income by state, as well as to evaluate if the variability of the human development index is explained by the contribution funds of branch 33 of the Expenditure Budget of the Federation.

The methodology was based on reviewing official documents and statistics of national and international organizations as well as the relevant literature. Pearson's coefficient was used to calculate the correlations between budgetary allocations of social expenditure and human development indices in their health, education and income streams. Multiple regression analysis with panel data was used to explain the variability of human development indices. It was concluded that the flow of federal contributions has contributed to improve the human development index in all states of the country, except Campeche; however, these federal contributions have not contributed to the abatement of poverty due to the high proportion that goes to current expenditure and not to investment spending and to create productive assets.

## Índice

	Página
<b>Introducción</b>	1
Planteamiento del problema	1
Pregunta de investigación	2
Hipótesis de investigación	2
Objetivo general	3
Objetivos específicos	3
Método	3
Contenido capitular	4
<b>CAPÍTULO 1. CONCEPCIONES DEL FEDERALISMO MEXICANO Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO</b>	
1.1 Aspectos teóricos del federalismo en México	8
1.2 Formas de organización política del Estado Mexicano	12
1.2.1 Pacto Federal	13
1.2.2 La Federación	15
1.2.3 Municipio	17
1.3 Marco general de la acción del Estado	20
1.3.1 Funciones y atribuciones del Estado	20
1.3.2 Formas administrativas del Estado	23
1.3.2.1 La centralización administrativa	23
1.3.2.2 La desconcentración administrativa	25
1.3.2.3 La descentralización administrativa	26
1.4 El federalismo y la descentralización en México y en otros países	27
1.4.1 Experiencias descentralizadoras en México y en otros países	28
1.4.1.1 México	28
1.4.1.2 Italia	30
1.4.1.3 Francia	32
1.4.1.4 España	33
1.4.1.5 Inglaterra	34
<b>CAPÍTULO 2. DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL FEDERALIZADO EN MÉXICO</b>	
2.1 Descentralización del gasto social federalizado (Revisar numeración)	35
2.2 Gasto federalizado	36
2.2.1 El gasto federalizado con una perspectiva de desarrollo sustentable	37
2.3 Naturaleza jurídica de las transferencias condicionadas y no condicionadas	41
2.4 Marco normativo del sistema de transferencias no condicionadas	44
2.5 Marco normativo del sistema de transferencias condicionadas	45

2.6 Distribución de las transferencias condicionadas y no condicionadas	60
2.7 Análisis de la evolución de los flujos de transferencias no condicionadas	61
2.8 Análisis de la evolución de los flujos de transferencias condicionadas	62
2.9 Principios de proporcionalidad y equidad en la distribución de las transferencias condicionadas y no condicionadas	68

### **CAPÍTULO 3. GASTO SOCIAL PÚBLICO Y EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO**

3.1 Concepto de pobreza y Reflexiones	71
3.2 Factores económicos que explican la existencia de la pobreza	74
3.3 Marco conceptual de la pobreza multidimensional	86
3.4 Análisis de los indicadores de pobreza	86
3.5 Evolución de la pobreza por entidad federativa en México	91
3.6 El presupuesto para el combate a la pobreza en México, por vertientes del gasto	94
3.7 Políticas públicas para el desarrollo social en México	104
3.8 Ineficacia de los programas sociales de combate a la pobreza en México, vistos como estrategia no sustentable en México	109
3.9 Análisis de la distribución de recursos financieros federales para el combate a la pobreza con un enfoque sistémico	110
3.9.1 Teoría de Sistemas	111

### **CAPÍTULO 4. EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO**

4.1 Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH)	123
4.2 Análisis del comportamiento internacional del IDH	123
4.3 El Índice de Desarrollo Humano en México	127
4.4 El Índice de Desarrollo Humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México	129
4.5 Nueva medición nacional y estatal del IDH	131
4.6 La cohesión social y la importancia de las políticas sociales en el fortalecimiento del IDH	133

### **CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE CORRELACIÓN DE LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES Y EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO**

5.1 Correlación entre las aportaciones federales y el IDH en las entidades federativas de México	134
5.2 Análisis agregado de correlación entre los flujos de transferencias condicionadas y el índice de desarrollo humano	137

5.3	Análisis de correlación entre los flujos de transferencias condicionadas y el índice de desarrollo humano, por fondo de aportación	139
5.4	Análisis de las transferencias condicionadas por clasificación económica	150
5.5	Coefficientes de correlación de las asignaciones presupuestales y el IDH en México	159
5.5.1	Coefficiente de Correlación de Pearson, variables FAEB 2010 e IDH 2010	160
5.5.2	Coefficiente de Correlación de Pearson, variables FASSA 2010 e IDH 2010	160
5.5.3	Coefficiente de Correlación de Pearson, variables FAIS 2010 e IDH 2010	160
5.5.4	Coefficiente de Correlación de Pearson, variables FAFEF 2010 e IDH 2010	161
5.6	Modelos de regresión múltiple, utilizando datos de panel	161
5.6.1	Modelo de regresión de efectos fijos, utilizando como variable dependiente el Índice de Desarrollo Humano, en su vertiente educación	162
5.6.2	Modelo de regresión de efectos fijos, utilizando como variable dependiente el Índice de Desarrollo Humano, en su vertiente salud	163
5.6.3	Modelo de regresión de efectos fijos, utilizando como variable dependiente el Índice de Desarrollo Humano, en su vertiente ingreso	163
	<b>Conclusiones</b>	165
	<b>Bibliografía</b>	172
	<b>Anexos</b>	179
I.	Marco normativo del sistema de transferencias no condicionadas	180
II.	Aportaciones ramo 33	193
II.1	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	194
II.2	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	195
II.3	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	196
II.4	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México (FORTAMUN, antes FAFM)	197
II.5	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	198
II.6	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México (FASP)	199
II.7	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA)	200
II.8	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	201



III. Participaciones a entidades federativas	202
IV. Índice de Desarrollo Humano (IDH)	204
IV.1 IDH metodología tradicional 2000-2010 total	205
IV.2 IDH metodología tradicional 2000-2010 salud	207
IV.3 IDH metodología tradicional 2000-2010 educación	209
IV.4 IDH metodología tradicional 2000-2010 ingreso	211

## **Introducción**

Revisar que la asignación del gasto público descentralizado se efectúe con criterios de equidad, requiere de un diagnóstico claro que también sirva de guía para involucrar a los ciudadanos en la discusión, el monitoreo y la evaluación de dicho gasto. Este trabajo revisa la distribución de recursos descentralizados, atendiendo el marco institucional en el que interactúa la asignación del gasto. Se examinarán los informes de evaluaciones y auditorías practicadas, para conocer la manera como se han aplicado dichos recursos financieros o en especie, el impacto que han logrado en las vertientes de salud, educación e ingresos monetarios en los individuos, *“o si no favorecen a los grupos con mayores desventajas sociales; el gasto gubernamental puede representar también un derroche para la sociedad. Un mayor gasto social no tendrá impacto sobre el desarrollo humano si existen distorsiones en la transmisión de las preferencias ciudadanas sobre la ejecución del gasto público, tales como la corrupción, la presencia de fuertes presiones grupales o una baja calidad de la burocracia”* (ONU, 2011:11).

## **Planteamiento del problema**

El presente documento, explora la relación entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) por entidad federativa y los recursos públicos dedicados al desarrollo en cada una de ellas. Se concentra en el potencial del índice para guiar asignaciones del gasto federal descentralizado, particularmente el denominado ramo 33, siguiendo criterios de equidad y eficiencia en la promoción del desarrollo humano.

El concepto de desarrollo humano no sólo permite generar indicadores para conocer la situación de un país o una región, sino también guiar decisiones de política pública. En particular, el IDH puede utilizarse para comparar los niveles generales de carencias, derivadas de los indicadores de salud, educación e ingresos que lo componen, con las asignaciones geográficas de recursos públicos para el desarrollo. Existen múltiples posibilidades para recomendar distribuciones regionales de los recursos; sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para

el Desarrollo (PNUD) considera que el gasto público para el desarrollo social debe, en principio, ser proporcional al nivel de rezago de los estados y localidades a los cuales se asigna. Mediante el IDH es posible constatar las diferencias en recursos entre ámbitos espaciales, así como el hecho de que iguales recursos económicos se traducen en distintas oportunidades de desarrollo para los individuos ante las particularidades de la naturaleza, la sociedad, las instituciones y las políticas públicas locales. Por otra parte, el uso del IDH puede contribuir a la equidad regional mediante políticas redistributivas y de reasignación de prioridades del presupuesto público (De la Torre, 2005).

### **Preguntas de investigación**

- ¿Cuál es la relación entre la descentralización del gasto social federalizado, en particular las transferencias condicionadas, y los índices de desarrollo humano en las entidades federativas de México?
- ¿De qué manera los fondos de aportaciones del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) explican la variabilidad del Índice de Desarrollo Humano en las vertientes de educación, salud e ingreso?

### **Hipótesis de investigación**

- Los recursos federalizados de gasto social, en particular las transferencias condicionadas, no se asignan a las entidades federativas del país en relación al índice de desarrollo humano de cada una de ellas.
- El incremento del gasto que conforman los fondos de aportaciones del ramo 33 del PEF mejoran los índices de desarrollo humano de México en las vertientes de educación, salud e ingreso.

## **Objetivo General**

- Analizar la relación entre la descentralización del gasto social federalizado y los índices de desarrollo humano en las entidades federativas de nuestro país.
- Evaluar de qué manera los fondos de aportaciones del ramo 33 del PEF explican la variabilidad de los índices de desarrollo humano de México en las vertientes de educación, salud e ingreso.

## **Objetivos específicos**

- Analizar las concepciones del federalismo mexicano.
- Analizar la forma que se descentraliza el gasto social federalizado en México.
- Analizar la situación de pobreza en México.
- Analizar el índice de desarrollo humano en México y su relación con el gasto social federalizado.
- Explicar por qué la política de aportaciones federales a las entidades federativas no ha contribuido a abatir el nivel de rezago y pobreza de la población.

## **Método**

Esta investigación se basa en una revisión de documentos y estadísticas oficiales de organismos nacionales e internacionales, así como de la revisión de la literatura relativa al tema de estudio.

Se utilizó el coeficiente de correlación de Pearson para calcular las correlaciones estadísticas entre las asignaciones presupuestales de gasto social a entidades y municipios y los índices de desarrollo humano en educación, salud e ingreso.

Se utilizó el análisis de regresión múltiple para explicar la variabilidad de los índices de desarrollo humano en las vertientes de educación, salud e ingreso.

Se escogió el modelo de panel para capturar la dinámica de las variables y aprovechar la variabilidad transversal y temporal y porque cuenta con datos temporales de sección cruzada. Esta metodología de macro panel la podemos adaptar para encontrar elasticidades de corto y de largo plazo, a nivel estatal.

Para decidir qué modelo escoger entre el modelo de efectos fijos y aleatorios, se parte de pruebas estadísticas que auxilian en la toma de decisiones, como es la prueba de Hausman, la cual sirve para decidir cuál modelo aceptar si el de efectos aleatorios o el de efectos fijos. La hipótesis nula es que el modelo de efectos aleatorios es apropiado y la alterna plantea que es el de efectos fijos. Si la significancia de la prueba de Hausman es menor a .05 ( $p < .05$ ) se rechaza la hipótesis nula y se concluye que el modelo apropiado es el de efectos fijos.

La metodología que se siguió tuvo las siguientes etapas: 1) Estimar el modelo de efectos fijos; 2) estimar el modelo de efectos aleatorios; 3) realizar la prueba de Hausman para identificar el modelo adecuado; 4) se obtienen las elasticidades del modelo elegido como adecuado.

Dado que la significancia de la prueba de Hausman fue de 0.0000, se concluye que el modelo de efectos fijos es el apropiado para estimar la relación entre el IDH en la vertiente de educación y el gasto de las aportaciones federales en educación.

## **Contenido capitular**

Este trabajo está integrado por cinco capítulos, una introducción y conclusiones. Se complementa con un apartado de anexos.

En el primer capítulo titulado "Concepciones del federalismo mexicano y la organización administrativa del Estado" se presentan los aspectos teóricos del federalismo en México, haciendo énfasis en su organización política y administrativa. Asimismo, se revisan las formas de organización adoptadas por el Estado mexicano, profundizando en el análisis del pacto federal materializado en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y caracterizado por su integración nacional de un conjunto de estados y municipios libres y soberanos, coordinados a través de un plan rector conocido como el Plan Nacional de Desarrollo, documento estratégico de la política nacional. Asimismo, se describen las principales características de operación adoptadas por el gobierno federal, considerando revisar los ejes y estrategias implementadas para conducir la política del Estado. En este marco, se describen sus funciones y atribuciones, así como sus formas administrativas: la centralización, la desconcentración y la descentralización. También se describen las experiencias descentralizadoras en otros países: Italia, Francia, España e Inglaterra.

El capítulo dos “Descentralización del gasto social federalizado en México”, inicia con un análisis del gasto federalizado con una perspectiva de desarrollo sustentable en sus tres aspectos: económico, ambiental y social. A continuación, se presenta la naturaleza jurídica de las transferencias, incluyendo el marco normativo de las condicionadas y no condicionadas. Un aspecto muy importante de este capítulo es el análisis de la distribución de dichas transferencias, así como de su evolución. Este capítulo concluye con un análisis de los principios de proporcionalidad y equidad que subyacen en la asignación de recursos a las entidades federativas. Se concluye que el modelo de federalismo fiscal prevaeciente en México pretende fomentar el desarrollo regional en las zonas con mayor rezago socioeconómico. El carácter redistributivo de este modelo de federalismo fiscal se constata en los análisis realizados, porque aquellos estados del país que tienen altos niveles de pobreza reciben flujos de aportaciones superiores a su contribución al Producto Interno Bruto (PIB), tales son los casos de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Sin embargo, la Ciudad de México y Nuevo León obtienen flujo de participaciones federales por debajo de su esfuerzo en la actividad económica nacional. Estos estados también reciben una menor proporción de transferencias condicionadas en relación a su contribución al PIB.

“El gasto social público y el combate a la pobreza en México” es el título del capítulo tres, en el cual se conceptualiza la pobreza y se reflexiona sobre los

factores económicos que explican su existencia. El análisis muestra cómo las recurrentes crisis fiscales, financieras y de balanza de pagos registradas en nuestro país desde 1982 hasta el 2015 han generado un errático crecimiento de la actividad económica nacional, de manera que en los últimos treinta y cinco años de vigencia del modelo secundario-exportador la tasa promedio de crecimiento ha sido del 2.46%. En el marco conceptual de la pobreza multidimensional, se analizan los indicadores de pobreza, así como la evolución de ésta por entidad federativa en México. Se destaca que la existencia de la pobreza en México ha implicado que el gobierno federal realice y diseñe estrategias de gasto público para combatirla a través de las siguientes cuatro vertientes: a) desarrollo de capacidades; b) desarrollo regional; c) apoyo a grupos vulnerables y d) desarrollo urbano. Como resultado del análisis de las políticas públicas para el desarrollo social en México, se concluye que los programas sociales de combate a la pobreza en nuestro país, son resultado de una estrategia no sustentable, ya que no han logrado reducir la desigualdad y la pobreza. Se utiliza el enfoque sistémico para analizar y explicar los mecanismos distributivos del gasto social en México; asimismo, dicho enfoque permite conceptualizar el comportamiento recurrente del capitalismo histórico como sistema-mundo capitalista, mediante el análisis realizado por Arrighi de los ciclos sistémicos de acumulación; lo anterior permite entender las estructuras del poder económico, político y empresarial del mundo y sus impactos económicos, los cuales dan cuenta del régimen de acumulación de capitales en el nivel global, ilustrando de qué manera la problemática del sistema tiene efectos muy importantes en todos los países que conforman dicho sistema, siendo México uno de ellos. Uno de estos efectos en nuestro país ha sido el incremento de la pobreza y la desigualdad, descrito en este capítulo.

En el capítulo cuatro titulado “El índice de desarrollo humano”, se analizan los componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH), así como su análisis en el nivel internacional y en México. Se presentan estadísticas del IDH y de la asignación del gasto público por entidad federativa en México. También se describen las metodologías para la medición del IDH y cómo han evolucionado. Al final de este

capítulo se analiza la importancia de las políticas sociales en el fortalecimiento del IDH y su relación con la cohesión social.

“Análisis de correlación de las asignaciones presupuestales y el índice de desarrollo humano” es el título del capítulo cinco, en el cual se calculan los coeficientes de correlación de Pearson del IDH, en sus vertientes educación, salud e ingreso y las asignaciones presupuestales correspondientes a dichas vertientes: FAEB, FASSA, FAIS y FAFEF; se analizan dichas correlaciones por entidad federativa de México, haciendo además un análisis agregado de correlación entre los flujos de transferencias condicionadas y el índice de desarrollo humano. Asimismo, se realizó un análisis de correlación entre los flujos de estas transferencias y el IDH por fondo de aportación y por clasificación económica. Se realizó un análisis de regresión múltiple utilizando datos de panel; el modelo seleccionado fue el de efectos fijos, utilizando como la variable dependiente el IDH, en sus vertientes de educación, salud e ingreso.

Al final del trabajo, se presentan las conclusiones y recomendaciones, y un capítulo de anexos.



# **CAPÍTULO 1. CONCEPCIONES DEL FEDERALISMO MEXICANO Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO**

## **1.1 Aspectos teóricos del federalismo en México**

Hablar de federalismo implica la necesidad de referirnos a la actual estructura constitucional emanada de los mandatos del Congreso Constituyente, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de cada una de las Entidades Federativas; su base de composición, corresponden a un sistema de pluralidad de ordenamientos; es decir, se integra por la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, aunque este último orden de gobierno, carece de soberanía legislativa (Senado de la República, 2008).

Hoy día, sin embargo, ha vuelto a la mesa de debates la discusión de que, si el sistema jurídico-constitucional denominado federalismo que rige en México, es o no efectivamente federalista, ya que muchos grupos en el país opinan que no se han dado en la sociedad mexicana todos los resultados esperados de un sistema político de este tipo. En consecuencia, se requiere determinar si este régimen es auténticamente plural o ha venido limitando la actuación de las autoridades estatales y municipales, “mermando, de manera inconveniente, sus facultades naturales de estructurar apropiadamente sus propios poderes para poder atender, de modo eficiente y eficaz, sus necesidades regionales y locales” (Senado de la República, 2008:10).

Este señalamiento hace énfasis en considerar que el centralismo es la antítesis del federalismo y un freno para el impulso de México, considerando la muy acentuada figura del presidencialismo.

Hablar de los avances del federalismo, es referir la fragilidad de las finanzas estatales, caracterizadas por su fuerte dependencia hacia los recursos federales, mismos que son insuficientes para atender las demandas regionales; así tenemos que, las *“entidades federativas dependen en un 92 % de los recursos de la*

*federación y solamente generan un 8 % de ingresos propios que manejan”* (Senado de la República, 2008: 285).

La nueva visión del federalismo propuesta por el Senado de la República (2008) implica la creación de redes horizontales de gobierno y gestión de los asuntos públicos que requieran de un mayor grado de colaboración, coordinación, transparencia y rendición de cuentas, así como con soluciones concebidas e instrumentadas en las regiones para la solución de problemas locales. Para este marco de actuación, el Senado de la República ha opinado que los tiempos actuales demandan líneas de acciones que privilegien los regímenes democráticos, con facultades de ejercer políticas públicas de inclusión, robusteciendo las dimensiones locales en un ámbito paz, libertad y justicia que posibilite potenciar las capacidades de la sociedad, contribuyendo de esta manera al crecimiento económico sostenido de las regiones.

El jurista mexicano Diego Valadés señala que hablar de federalismo en México es referirse a un sistema presidencial centralizado, representativo y precariamente articulado, cuyas características han limitado que la vida federal alcance su plenitud; esto como consecuencia de una importante concentración del poder político. No debe pasar desapercibido que todo sistema constitucional regula instituciones que se articulan para efectuar su función, con lo que, y a fin de asegurar la interacción de los sistemas federales ante las estructuras democráticas estatales y su correspondiente sistema representativo, es posible asegurar favorables resultados, pero nunca ante la presencia de esquemas de autoritarismo. La ausencia de un sistema representativo eficaz, sumado a las controvertibles decisiones políticas locales, ha generado condiciones poco propicias para el ejercicio de una democracia que debería desenvolverse en un ambiente de solidez económica, política y social. Las facultades de transferencia a las entidades federativas, en materia hacendaria, no favorecen al federalismo sino a la multiplicación de los centralismos (Valadés, 2004).

Por lo que corresponde a la organización de los gobiernos nacionales se identifican, prioritariamente, dos formas de distribución territorial del poder: el régimen unitario y el federado. El primero de ellos puede entenderse como aquel

que es regido por un centro nacional organizador de la vida política, económica y social del país, en tanto que el segundo se conoce como una organización federal integrada por entidades territoriales que gozan de autonomía política, fiscal y administrativa, pero que, al mismo tiempo, comparten ciertos aspectos de su poder con el centro, siendo éste el encargado de establecer un proceso de distribución de potestades fiscales, comúnmente identificado como “federalismo fiscal” (Tépach, 2012).

La Comisión Económica para América Latina (Pérez y González, 1993: 8) define el federalismo fiscal como “un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales (estatales y municipales)”.

En este contexto se presenta un proceso de descentralización de las finanzas públicas que ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional, constituyendo, por lo general, un proceso dirigido desde el nivel central.

México se ha caracterizado por ser un país de marcados contrastes en cuanto al desarrollo político, económico y social de sus regiones. El desequilibrio que históricamente han observado las entidades que integran nuestro país, ha frenado el despliegue armónico de una democracia fecunda y equitativa que se oriente hacia un esfuerzo conjunto en aras de un objetivo común y generalizado (Pavía, 2008).

En el gobierno de la República, desde la época posrevolucionaria, se ha advertido una clara tendencia a alejarse de su personalidad federalista oficial, abrazando una postura más bien centralista con una toma de decisiones predominantemente central y, por lo general, ajena a las inquietudes, necesidades e intereses de los grupos locales, soslayando el hecho de que estos grupos son los verdaderos conocedores de sus problemas. En algunos casos, el gobierno de la República, se ha mostrado paternalista y benevolente con las regiones que muestran mayores índices de atraso echando mano de los subsidios y de otros apoyos; pero éstos por desgracia, inciden generalmente en beneficio de los intereses particulares del grupo en el poder y casi nunca dimensionan el tratamiento del problema con un enfoque sustentable de integración (Pavía, 2008:1).

Esto ha llevado a México a reflejar en las evaluaciones practicadas por diversas instituciones, significativos niveles de desigualdad; pobreza (Coneval, 2013). Y no sólo eso, sino que también ha sido posible evidenciar una importante concentración de poder político y económico que ha venido consolidando el grupo hegemónico.

En atención a esa situación que genera un profundo desequilibrio entre las regiones del país, se estima necesario consolidar un federalismo integrado, en el que subyaga un apropiado balance de recursos entre los tres ámbitos del gobierno, se abatan los índices de desempleo que originan pobreza y desigualdad en virtud de que, dentro del proceso del federalismo, la descentralización de los recursos financieros cobra vital importancia, pues sin esto no será posible llevar a cabo una planeación adecuada del desarrollo regional.

De ahí la importancia de reorientar una política que esté encausada hacia el proceso de descentralización, convirtiéndola además en una herramienta de fortalecimiento del federalismo, en un detonante que posibilite el mejoramiento de los servicios públicos, el rumbo sustentable de la economía, la educación, la salud, el estado de derecho y todos los accesos igualitarios del desarrollo humano, del que derivarán ventajas competitivas para México, que se traduzcan en más y mejores inversiones públicas y privadas en el país, tanto nacionales como extranjeras, que equilibren el desarrollo económico del país. En México, la centralización del poder político y económico ha sido, a lo largo de la existencia de la nación, el principal obstáculo para su desarrollo (Pavía, 2008).

La descentralización de la vida nacional es la posibilidad de evitar que las personas, ante la falta de oportunidades, abandonen por necesidad sus asentamientos de origen y emigren hacia las grandes ciudades en busca de un trabajo digno, que muchas veces y en contra de sus expectativas, no siempre lo consiguen; se requiere que los mexicanos puedan obtener en sus propias comunidades servicios públicos adecuados que estén acordes a sus verdaderas necesidades y, sobre todo, se alcance una redistribución del ingreso per cápita, que se traduzca en mejores niveles de vida y bienestar para la población.

La descentralización no debe ser más la oportunidad para que grupos con intereses particulares amplíen las diferencias entre las regiones del país, provocando así que la marginación alcance cada día a más personas. La descentralización puede y debe ser la fórmula para evitar los excesos de poder del centro, impidiendo que la Federación, concebida en función de sus términos actuales, siga concentrando los recursos económicos y definiendo su uso y distribución, sin otro propósito que el de mantener un control sobre cada uno de los estados de la República.

Un elemento esencial del desarrollo humano es la igualdad de oportunidades, para lo cual la intervención del Estado resulta crucial: promoviéndola donde ésta no existe y conservándola cuando se presenta.

## **1.2 Formas de organización política del Estado Mexicano**

En un primer nivel de importancia, la forma de organización política del Estado se encuentra regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la Ley Suprema de la nación, y donde se encuentran comprendidos los derechos de los ciudadanos y la organización del propio Estado. Asimismo, se consignan las garantías individuales de todos los mexicanos, estableciéndose el mínimo de prerrogativas que el Estado debe reconocerles. Nuestro país se ha constituido como una república democrática, contando para su ejercicio con tres poderes que son: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, los cuales según nuestra Constitución deberían estar equilibrados en cuanto a su mando. Las funciones principales de los poderes son: a) el legislativo es el responsable de elaborar las leyes de observancia obligatoria para los ciudadanos; b) el ejecutivo tiene a su cargo la publicación y aplicación de las leyes y la verificación de que éstas se cumplan en tiempo y forma y, c) el judicial, cuya potestad es la de aplicar las leyes cuando existan conflictos y controversias.

La Constitución Política Mexicana establece en su artículo 40:

*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y*

*soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.* <sup>1</sup>

Lo señalado por nuestra Ley Suprema garantiza que nuestra forma de organización gubernamental está integrada por estados libres y soberanos en lo que respecta a la organización de su régimen interno, aceptando, como única limitante, el respeto irrestricto a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, que nuestra forma de gobierno es de carácter federal.

### **1.2.1 Pacto Federal**

En México, el Congreso Constituyente de 1824, primero en su historia como república, señaló que el pacto federal se encuentra materializado en la Constitución, quedando “en ella estipulada y regulada la alianza o unión en que todos los estados soberanos expresan y acuerdan, por medio de sus representantes, los derechos que ceden a la Federación para el bien general de ella y de los que cada uno se reserva (Cornejo, 2003:49).

Sin embargo, en nuestro país, el pacto federal concertado en la Constitución, sólo ha beneficiado a unas cuantas entidades, como lo son el Distrito Federal y los estados de Jalisco y Nuevo León, lo que ha dado motivo a testimonios como el siguiente: “En este país, ya lo dijimos, vivimos un centralismo de facto, y vivimos realidades donde los enclaves de la Federación siguen estando en el municipio, y los convertimos en pedigüños y en regateadores de la Federación”. <sup>2</sup>

Es importante señalar que el Pacto Federal fue concebido con el propósito de promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, y de ninguna manera tuvo la intención de perpetuar contrastes y rezagos como ha sucedido en nuestro país. Es urgente avanzar hacia un auténtico federalismo que

---

<sup>1</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Trillas. Coordinación Editorial Javier Moreno Padilla. 18ª Edición, México; Trillas, 2004.

<sup>2</sup> Zeferino Torreblanca, entonces presidente municipal de Acapulco, entrevista del programa “Línea de Fuego”, TV Azteca, 2 de febrero de 2002, citado en Cornejo (2003).

sea capaz de constituirse en un eficaz instrumento de redistribución de los recursos, ofreciendo oportunidades iguales y equitativas a todos y cada uno de los estados miembros.

En términos generales, en México se ha usado el término “federalismo” en discursos y en documentos oficiales, pero no siempre es congruente con la realidad. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo elaborado durante la presidencia de Ernesto Zedillo, reconoce que todos los órdenes de gobierno, así como las entidades federativas y los órganos del Gobierno Federal, deben asumir, de manera corresponsable, los programas y acciones que dicho Plan señala, a efecto de reducir sustancialmente las disparidades que en su desarrollo observan los estados entre sí y también entre los municipios de una misma entidad (SHCP, 1995).

Asimismo, el Plan de Desarrollo mencionado señala que en la “construcción del nuevo federalismo al que todos aspiramos”, resulta imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridades, responsabilidades y recursos del gobierno federal, orientándolos hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno. También establece que con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, “el nuevo federalismo” propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, pues es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones. Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos, hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a la comunidad.

En el Plan Nacional de Desarrollo del C. Presidente Enrique Peña Nieto se establece que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que este sea integral y sustentable, para fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático, y para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas. Asimismo, rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal (Gobierno de la República, 2013).

No obstante, lo anterior, la capacidad de las instancias locales de gobierno para recaudar y generar recursos por sí mismas se encuentra limitada desde el centro, toda vez que la toma de decisiones sobre el destino y aplicación de los recursos está acotada de manera desproporcionada en los poderes federales. Con respecto al acceso equitativo de la población a oportunidades y a mejores niveles de vida, éste sigue siendo cuestionable y un motivo de preocupación, ya que las asignaciones de recursos a los diferentes programas sociales se realizan discrecionalmente en función más bien de intereses políticos y no en aras de un desarrollo regional justo y armónico.

Por ejemplo, en el caso particular de la educación, hacia donde el gobierno federal ha descentralizado recursos, no se ha observado la separación e independencia de la función estatal, ya que, en todos los casos, la normatividad y la evaluación del servicio público sigue estando a cargo del área central. Esto Lo anterior significa que la participación estatal se encuentra sustancialmente limitada a cuestiones operativas dentro del Sistema Educativo Nacional (Cornejo, 2003).

### **1.2.2 La Federación**

Se puede definir a la Federación como la organización política resultante de la unión de dos o más estados soberanos, relacionados entre sí por un fundamento jurídico, y que, en general, presenta las siguientes características:

- Territorio propio, constituido por la suma de los territorios de los estados miembros.
- Una población propia, conformada con las poblaciones de los estados miembros, las cuales tienen los derechos y deberes de ciudadanía de las entidades locales a las que pertenecen, pero también aquellos del Estado Federal.
- Una sola soberanía en la que el poder supremo reside en el Estado Federal. En relación al poder que ejercen los estados miembros, se encuentra delimitado en las materias y cualidades que la Constitución les



confiere, así como en relación a los ámbitos y espacios de su circunscripción. (Porrúa, 1987).

Según Bobbio (1985:689), el Estado Federal “constituye la realización más elevada de los principios del constitucionalismo”. La personalidad del Estado Federal es única. Esto significa que, en el plano internacional, los estados miembros por sí solos no representan al Estado Federal. El Poder Legislativo Federal, ordinariamente se compone de dos cámaras: una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos, los representantes de los estados miembros; el número de senadores sólo varía en caso de que aumenten o disminuyan los estados miembros, debido a que su elección obedece a un número fijo de senadores por entidad federativa. Por su parte, los diputados se eligen, generalmente, con base a cierto número de habitantes, variando la cantidad de estos representantes de acuerdo con el aumento o disminución que experimente la población.

Según Jellinek (1958:463), el Estado Federal es “...un Estado soberano formado por una variedad de estados. Su poder nace de la unidad estadista de los Estados miembros. Se trata de una unión de Derecho Público entre estados...”.

Otro aspecto relevante que resulta inherente a cualquier sistema federalista, es el hecho de que subsisten en él varios centros de poder y ordenamientos jurídicos que se encuentran interrelacionados. Todo lo anterior distingue al Estado Federal del centralista, ya que en este último solamente existe un poder estatal, un ordenamiento jurídico y un sistema de gobierno.

Desde el punto de vista de la institución de los gobiernos, el federalismo es una manera de organizar la república. Concretamente en el aspecto económico, el federalismo, en teoría, es una forma continuada de distribuir las responsabilidades, funciones y recursos de los gobiernos (Gutiérrez y Martínez, 1994).

Así, por ejemplo, los gobiernos locales o municipales se encargan, básicamente, de los servicios públicos; en tanto que los gobiernos regionales, que en nuestro caso se denominan estatales, tienen como responsabilidad el ordenamiento común de las actividades encaminadas al fomento económico, la comunicación entre estados, la educación, la salud, etcétera, y, finalmente, la

federación, que es la encargada de sustentar un conjunto de responsabilidades que son comunes a la aspiración de construir una nación (Cornejo, 2003).

Empero, en las condiciones económicas actuales, los gobiernos locales no pueden limitarse solamente a cumplir con sus tareas más elementales, es necesario que sostengan además una actuación más activa y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De su capacidad para intervenir exitosamente en este ámbito, dependerá el que las diversas regiones alcancen un mejor papel en el área de la producción y contribuyan con ello al progreso económico del país. De lo contrario, permanecerán al margen de los circuitos económicos, convirtiéndose por lo demás en una carga para el resto de la nación.

### **1.2.3 Municipio**

Como se desprende de lo expuesto en este capítulo, los teóricos del federalismo, por lo general, cuando se refieren a éste, suelen hacerlo exclusivamente como un pacto mediante el cual las entidades autónomas (estados o provincias) deciden unirse y conformar una comunidad superior. Es decir, no hacen alusión en ningún sentido a las comunidades locales (denominadas por lo regular municipios) como partícipes de la Unión. Ello puede tener su causa en que inicialmente el federalismo, como forma de organización política, contaba solamente con dos niveles de gobierno y dos órdenes jurídicas, que eran la federal y la estatal.

El municipio se puede definir como “la asociación de vecindad, constituida por vínculos locales fincados en el domicilio, asentado en un territorio jurídicamente delimitado y con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, que está reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa” (Secretaría de Gobernación, 1985:36).

El municipio es la base de la división territorial de los estados y, de acuerdo con Hans Kelsen (1979), goza de cierta autonomía administrativa, en relación con los gobiernos federal y estatal. Además, Kelsen denomina a los municipios como cuerpos autónomos, aunque reconociendo en ellos una competencia limitada, toda vez que sólo se encuentran facultados para crear normas individuales, aunque

poseen por otra parte potestad de elegir su consejo comunal o ayuntamiento, así como al presidente municipal o alcalde.

Para Jellinek (1958:623), los estados miembros de la Federación pueden conservar el carácter de "...corporaciones con autonomía administrativa, según el tipo de las asociaciones municipales, en tanto que estas últimas ejerzan su administración, a través de sus propios miembros, con apego a las leyes y bajo la inspección del Estado Federal". La auto-organización de los estados miembros de la Federación, como lo son los municipios, condados, regiones o territorios autónomos, etcétera, representa una característica parcial, pero al mismo tiempo necesaria del Estado Federal, en virtud de que esto los posibilita a implantar sus propias normas internas, principalmente en lo que se refiere a las relaciones mutuas que deben prevalecer entre sus diversos órganos.

Como ya se mencionó, existen países como México, que han elevado a rango constitucional la figura del municipio, reconociéndole la categoría de una tercera esfera dentro del gobierno al lado de la Federación y los estados miembros, aunque solamente está autorizado a establecer bases reglamentarias orientadas exclusivamente a la ejecución de las leyes dispuestas por las Cámaras o Congresos locales. Lo anterior demuestra que, en la práctica, y aunque se reconocen tres esferas de gobierno, prevalecen únicamente el federal, común a todo el territorio, y el estatal, con atribuciones que no contravengan la Constitución General.

En tanto que el municipio es considerado únicamente como la base de la división territorial de los estados miembros, frente a los cuales sólo entraña cierta autonomía de carácter meramente del estado, del cual forma parte.

Sobre el particular, se debe resaltar el hecho de que el artículo 115 de nuestra Constitución determina que el país cuenta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, estableciendo que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Dicho de otra manera, los municipios en nuestro país, teóricamente, deberían ser económica y políticamente independientes pero unidos a la Federación; no obstante, en la realidad, lo anterior no se ha cumplido.

Por otra parte, y de cara al llamado “verdadero federalismo”, debemos reconocer que el país se encuentra inmerso en un proceso de transición. Dicha apreciación se deriva del hecho de que, anteriormente, los recursos se concentraban, fundamentalmente en los órganos federal y estatal; pero ahora, en virtud de la creación del ramo 33 -al que nos referiremos más ampliamente en el curso de este trabajo- y al que compete la transferencia de los recursos de la Federación hacia los estados, ha permitido que los municipios ejerzan una mayor capacidad de gestión.

Sin embargo, no debemos pasar por alto la problemática que para el desarrollo municipal representa la asimetría que experimenta el crecimiento económico del país, coexistiendo municipios que poseen una infraestructura económica muy desarrollada que contrasta radicalmente con la de otros, en los cuales se manifiestan no solamente diferencias, sino también, en algunos casos, pobreza extrema.

De tal manera, el “nuevo federalismo” necesariamente deberá ser producto de un replanteamiento del equilibrio de las relaciones de poder que no margine grupos ni comunidades, ya que, sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el desarrollo regional nunca será viable.

Según datos del INEGI (2001), relativos al producto interno bruto per cápita por entidad federativa, se puede apreciar que el mayor indicador corresponde al Distrito Federal y, los dos menores, a los estados de Oaxaca y Chiapas, siendo éstas las entidades federativas que denotan el mayor índice de pobreza, y cuyo promedio, representa sólo el 26.8% del generado por el Distrito Federal.

Resulta importante enfatizar que, inicialmente, el sistema federal surge con el propósito de proporcionar seguridad común a todos los integrantes de la Unión. Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que, en la actualidad, el aspecto económico se revele como primordial en cuanto al establecimiento de mejores relaciones entre los estados miembros y la Federación.

Después de analizar diversas concepciones del término federalismo podemos concluir que éste supone el desarrollo de una construcción social totalmente basada

en el acuerdo y la ayuda mutua, donde varias comunidades políticas, dotadas de propia individualidad, pero con una estructura homogénea, se constituyen como unidades autónomas bajo un orden común o con miras a la consecución de fines unívocos, influyéndose recíprocamente con respecto a la organización federal. De tal manera que el llamado “Nuevo Federalismo” necesariamente deberá ser producto de un replanteamiento del equilibrio de las relaciones de poder que no margine grupos ni comunidades, ya que, como se dijo, sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el desarrollo regional nunca será viable.

### **1.3 Marco general de la acción del Estado**

#### **1.3.1 Funciones y atribuciones del Estado**

Un rasgo que ha caracterizado al sistema mexicano es, sin duda, la centralización del aparato político-administrativo, lo que ha generado, o más bien degenerado en un crecimiento asimétrico entre las regiones sur y norte del país, en la consolidación de estructuras estatales verticales e insensibles y, en ocasiones, en el desconocimiento de la problemática regional, pero sobre todo ha sido causa de la inconsistencia entre las políticas y los programas gubernamentales.

En los últimos años han surgido, a nivel mundial, algunas iniciativas descentralizadoras, en las cuales se pueden identificar tres objetivos entremezclados, que son: mayor eficiencia en la gestión estatal, fortalecimiento de los niveles locales de gobierno y profundización del modelo democrático. Estas iniciativas han asumido las siguientes acciones:

- La atención de los retos del desarrollo ha requerido de la creación, en muchos países, de nuevas instituciones públicas.
- En diversos países se observa una tendencia hacia nuevos esquemas de gobierno orientados a mejorar la coordinación intergubernamental, tanto vertical (entre órdenes de gobierno) como horizontalmente (dentro de cada orden).

- La asociación entre municipios para prestar algún servicio ha quedado enmarcada en estas tendencias (Villarreal, 2006):
  - En el pasado reciente, alrededor de uno de cada cinco municipios se ha asociado con otros para prestar algún servicio público.
  - Dos de cada tres han sido municipios rurales y uno de cada tres, urbano.
  - Entre los municipios urbanos que se asocian, la mayoría se ubican en zonas metropolitanas, aunque no todos.
  - La mayor parte de las asociaciones intermunicipales conformadas se han basado en convenios.
  - Entre los motivos más frecuentes se observa la mejor prestación de los siguientes servicios:
    - Drenaje y alcantarillado, así como agua potable.
    - Seguridad pública.
    - Pavimentación.
    - Recolección de basura.
- En las asociaciones intermunicipales se han combinado los recursos materiales y humanos de los distintos municipios (capacidad técnica, sobre todo en los municipios urbanos), así como recursos financieros y terrenos (activos, sobre todo en municipios rurales).
- Los efectos más comunes han sido:
  - Mejoras en los servicios a la población (cobertura y costos).
  - Mejoras institucionales y financieras para los municipios.
  - Mejoras en la rendición de cuentas.
- En suma, las asociaciones intermunicipales para la prestación de servicios públicos van adquiriendo cada vez más importancia en el país:
  - Por sus potenciales contribuciones a la ampliación de la cobertura de los servicios, así como por la reducción de sus costos (que permite establecer tarifas razonablemente bajas, sin subsidios): las intermunicipalidades pueden ser un vehículo para mejorar la inclusión social y la equidad en el país.

- Porque la coparticipación de distintos municipios favorece la intermunicipalidad, la auto-supervisión y el autocontrol para la buena prestación de los servicios: las intermunicipalidades propician la disminución de vicios administrativos, ineficiencias operativas y posibles conductas de corrupción de su personal.
- Por las razones anteriores, convendría analizar si las transferencias de recursos federales o estatales hacia los municipios, pudieran conllevar un incentivo (sumas adicionales), cuando se trate de municipios que colaboren junto con otros en la prestación de servicios públicos estratégicos para el desarrollo local.

En otros países, por ejemplo, en Francia, las inter-municipalidades reciben del gobierno nacional recursos adicionales, apoyo que no perciben los municipios que no funcionan con base en asociaciones de prestación de servicios.

La creciente importancia de las inter-municipalidades se enmarca, de esta manera, en otra más amplia dentro de la renovación gradual de la organización del gobierno en todos los órdenes:

- Meso-regiones.
- Agencias de desarrollo local.
- Comisiones intersectoriales.

Asimismo, se van abriendo espacios de participación social en torno a las políticas de desarrollo local. El gran reto es, pues, construir estructuras organizacionales que promuevan eficazmente el desarrollo local de manera competitiva, equitativa, incluyente y sustentable (Villarreal, 2006).

El Instituto Nacional del Federalismo (INAFED) establece que las finanzas públicas municipales deben ser vistas como la parte medular del federalismo en México, ya que el buen desempeño en el manejo de los recursos financieros se constituye en uno de los primeros aspectos que dan evidencia de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, para contribuir de manera directa en la calidad de vida de sus ciudadanos. Es por ello que el federalismo es “un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias - con independencia política entre sí,

deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado Nación, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), con la finalidad de obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual” (INAFED, 2011:7).

### **1.3.2 Formas administrativas del Estado**

Dentro de las funciones administrativas del Estado está el derecho a ejercer su libertad para delegar facultades, expresando éste en tres formas administrativas diferentes que son: la centralización, la desconcentración y la descentralización.

#### **1.3.2.1 La centralización administrativa**

Esta es una forma de organización que generalmente es adoptada por los gobiernos de los países que inician su desarrollo económico, debido a que les permite ejercer el control administrativo y político necesario de su territorio para alcanzar la unidad nacional e incluso para constituirse como nación (Martínez et al, 1980).

Derivado de la definición anterior, es de entenderse que después de la Revolución Mexicana, el país se tornara centralista ante la necesidad de contar con una unidad nacional, ya que en ese entonces era un país profundamente desintegrado. Pero después de 1940, evidentemente el país empieza a vivir una crisis enorme en varios aspectos, como consecuencia clara de esta forma de administración.

Si bien, la centralización, desde el punto de vista teórico, tiene por objeto superar intereses personales o regionales y controlar la riqueza y el poder necesarios que le permitan establecer estándares generales o nacionales, en la realidad, esta forma administrativa no desarrolla, cuando menos en lo que respecta a lo económico, un estándar nacional, y sí un crecimiento asimétrico.

Un ejemplo de lo anterior es México, con marcadas diferencias entre los estados del norte y del sur y, en algunos casos, manifestando esta discrepancia



dentro de las regiones de una misma entidad, donde coexisten zonas con un impresionante desarrollo junto a otras que muestran una marginación total.

El Diccionario de Política y Administración Pública, al definir el concepto de la centralización administrativa, señala que: “Es la concentración sistemática y consistente de la reserva de la autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico en particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ambiente de acción” (Martínez et al, 1980:381).

En la centralización, las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico, siendo ellas las únicas autorizadas para resolver sobre asuntos de organización y de cuestiones técnicas, emitiendo para ello normas centrales, que bien pueden tener validez regional o ser aplicables a todo el territorio. Éste es el caso particular de la educación, rama hacia donde el gobierno federal ha descentralizado fondos, pero los gobiernos estatales, que en teoría fungen como la máxima autoridad educativa, no cuentan con la capacidad de influir en los sistemas educativos, por lo que su participación se encuentra sustancialmente reducida, en lo fundamental, a cuestiones esencialmente operativas dentro del sistema educativo nacional (Cornejo, 2003).

El objetivo de la delegación de facultades es el de descongestionar y agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles de las dependencias y áreas de la estructura orgánica, procurando hacer más eficiente la resolución de trámites y la prestación de servicios al público usuario. La delegación de facultades tiene su fundamento jurídico en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo de carácter transitorio, ya que la responsabilidad la conserva el titular que originalmente delegó sus funciones en otros (Fraga, 1979).

Esta forma de administración, que atenúa los problemas creados por la centralización, a través de la delegación de facultades, se define como “el acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un funcionario (delegante), transferir en cualquier fase del proceso, una o varias facultades, sin perder por ello la posibilidad de un ejercicio directo. Estas facultades son encomendadas por el titular, con apego a la ley o algún otro instrumento jurídico-administrativo, a sus

subalternos (delegados), excepto las que por disposición legal deba ejercer personalmente” (Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, 1980:5).

### **1.3.2.2 La desconcentración administrativa**

La desconcentración administrativa se define como: “...el desplazamiento, respecto de un centro, hacia órganos de decisión o de funcionalidad administrativa, pero sin que se les dote de personalidad jurídica y patrimonio propio, conservando, con respecto del centro original, una relación de dependencia jerárquica con todas sus consecuencias en materia de decisiones, revocaciones y mando único” (Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, 1980:4).

La desconcentración no implica autonomía, sino que en ella persiste una relación jerárquica de dependencia entre los órganos desconcentrados y los centrales, quienes los norman. Se le puede calificar como una forma administrativa orientada hacia la descentralización, pero sin dejar de considerar que se refiere solamente a una simple delegación por parte de los funcionarios o agentes del poder central. Se trata solamente de una ampliación de las facultades de los órganos estatales encargados de la administración local y de un fortalecimiento de los órganos centrales al constituirse en un medio capaz de aumentar su alcance y eficacia.

Su objetivo específico es hacer llegar los servicios al usuario lo más cerca que les sea posible, lo que implica circunscribirse a un ámbito territorial determinado, así como a métodos y procedimientos administrativos que permitan proporcionar los servicios con oportunidad, calidad y satisfacción para el ciudadano que los requiera.

De este modo, el órgano desconcentrado adquiere la titularidad de la función que ejercerá en su territorio, convirtiéndose en instancia obligatoria, aunque continúa formando parte integral del órgano central. La desconcentración sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que la estableció, es decir, a través de una disposición de orden jurídico.

En cualquier caso, debe quedar claro que la desconcentración administrativa es sólo una forma de fortalecer a las áreas centrales, ya que el poder se acentúa en el centro (Pavía, 2008).

### **1.3.2.3 La descentralización administrativa**

Su objetivo es permitir al Estado ampliar sus actividades, delegando facultades que le son propias, con el propósito de que éstas sean atendidas con una mayor eficiencia, obteniendo, en su caso, la colaboración de los administradores.

Esta forma administrativa implica la transferencia de funciones a organismos que cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y, principalmente, autonomía de gestión orgánica y técnica. El grado de poder legal y político transferido o delegado, dependerá de la forma de descentralización empleada y de la cantidad de apoyo que el gobierno central proporcione a las unidades para la realización de las actividades descentralizadas que les estén siendo encomendadas.

Fraga, (citado en Pavía, 2008: 33) define la descentralización como: “La forma de organización administrativa que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a otros órganos que guardan una relación diversa de jerarquía con la administración central”.

Por su parte, para Rondinelli D. (citado en Pavía, 2008:33), la descentralización significa: “La transferencia o delegación de autoridad legal y política a los diferentes órganos y autoridades locales para planear, tomar decisiones y administrar las funciones públicas del gobierno central y de sus agencias”.

Del análisis de las diferentes definiciones de descentralización, concluimos que ésta entraña el proceso por el cual un órgano central traslada sus funciones y actividades, así como su correspondiente toma de decisiones, a un órgano estatal y/o diferente, que posee personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, el cual quedará sujeto a una normatividad que mantenga la unidad nacional.

Como se puede apreciar, la descentralización administrativa no implica un rompimiento del órgano que recibe las funciones con el que las transfiere, sino un mayor o menor grado de autonomía, supeditada a un control que le permite al órgano central mantener la unidad y el control de las acciones que lleven a cabo los distintos órganos a los cuales descentralizó las funciones en cuestión, manteniéndose de esta manera un sistema y una unidad que sean lo suficientemente fundamentales para conservar la identidad nacional (Pavía, 2008).

#### **1.4 El federalismo y la descentralización en México y en otros países**

El federalismo en México tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha por la soberanía nacional y expresa, institucionalmente, la voluntad de los mexicanos en cuanto a que su unidad nacional se integre y se nutre con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. No obstante, estas primeras aspiraciones de federalismo, nuestro país se constituyó por necesidad histórica, como un gobierno eminentemente centralista a fin de preservar la unidad nacional; posterior a la lucha revolucionaria, el país se encontraba profundamente desintegrado y dividido, “situación que provocó una profunda crisis que se hizo evidente después de 1940. Con objeto de superar intereses personales o regionales, controlar la riqueza y el poder necesario a efecto de establecer estándares generales o nacionales, la centralización es adoptada al inicio de su desarrollo económico para tener un mejor control administrativo y político de su territorio” (Simón, 2002).

Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, se considera que el federalismo se convierte en la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

En lo concerniente al aspecto fiscal, el federalismo demanda de una congruente distribución de atribuciones entre sus pares y frente al nivel de poder superior, con el propósito de lograr una recaudación y dotación de bienes y servicios

públicos que permitan al Estado, lograr un esquema óptimo de distribución de recursos y funciones fiscales entre los órdenes de gobierno (INAFED, 2011).

Para lograr este objetivo, se requiere establecer un equilibrio entre dos fuerzas opuestas: por un lado el *principio de la correspondencia fiscal*, que establece que cada orden de gobierno debe contar con atribuciones suficientes en materia de ingresos para solventar suficientemente sus necesidades de gasto; y por otra parte, el *principio de eficiencia recaudatoria*, que prevé que los impuestos con mayor fortaleza económica, como lo es el de la renta y los que gravan el consumo, le atribuyen mayor fuerza recaudatoria al gobierno federal, por contar con un alcance nacional, que garantice una eficaz recaudación (INAFED, 2011).

#### **1.4.1 Experiencias descentralizadoras en México y otros países**

##### **1.4.1.1 México**

Considerando el análisis que sobre descentralización hace Cabrero (1993), se observan tres tipos de iniciativas:

- a) Enfocadas a la desconcentración administrativa, en los períodos 1970-1976 y 1976-1982.
- b) Hacia la descentralización gubernamental en 1982-1988.
- c) Un avance de la descentralización hacia la sociedad civil, en el período de 1988-1994, en 1994-2000.

En el período de 1970-1976 se pueden ubicar los primeros esfuerzos en materia de descentralización, ello a partir de los decretos de desconcentración industrial y algunos avances en el ámbito de la planeación regional.

En el período siguiente, 1976 a 1982, se profundizó en las reformas políticas y administrativas al transferirse a las delegaciones estatales ciertas actividades que hasta entonces le habían sido inherentes al sector central. Sin embargo, conviene señalar, que si bien estos programas denotaron una nueva preocupación por los aspectos regionales y cedieron un pequeño grado de poder en lo que respecta a la toma de decisiones, no llegaron a tener un efecto importante a nivel estructural.

Ahora bien, los esfuerzos antes señalados no pueden considerarse como fases concluidas en alguno de estos sexenios, además de que tampoco se consiguió una lógica de continuidad entre ellas, por lo que no puede hacerse referencia a una estrategia integral de descentralización.

El desequilibrio observado históricamente en las relaciones entre las diversas instancias de autoridades del Estado mexicano, ha sido causa de importantes repercusiones a nivel nacional, ya que no sólo ha limitado el desarrollo de la democracia, sino que ha desfigurado los mecanismos de representación política. Ha entorpecido la compensada interacción de los poderes, atrofiado dispositivos de contrapeso entre poderes, deliberadamente ha desalentado el interés público, dificultado el correcto escrutinio y control de las decisiones gubernamentales y, finalmente, ha favorecido abusos de autoridad en perjuicio de los derechos básicos de las personas, minando con todo esto el idóneo desarrollo del país.

Por lo que se refiere al ámbito federal, esto se reflejó negativamente en la puesta en vigor de la autonomía política de las instancias estatales y locales de gobierno, en sus capacidades de gobierno y en el despliegue de las potencialidades de las sociedades regionales.

Todo ello desvirtuó el esquema constitucional de equilibrio que debe prevalecer entre la división de los poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país. El primer desequilibrio se expresó mediante un ineficiente predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo y el judicial, en tanto que el segundo vino a hacerse manifiesto a través del debilitamiento del pacto federal, instaurando un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.

La promoción del interés público muestra ineficiencias derivadas del hecho de que el país no ha sabido aprovechar las potencialidades de la acción gubernamental, mismas que podría capitalizarse mediante una redefinición de competencias que asignase mayores atribuciones y responsabilidades a los otros órdenes de gobierno.

El gobierno federal desempeña todavía funciones que pueden ser asumidas por los gobiernos estatales y municipales, requiriéndose de una redefinición de

competencias que asigne mayores atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas y a sus municipios, para recaudar y generar recursos, función que hoy se encuentra limitada desde el centro. Asimismo, la toma de decisiones está aún acotada por los poderes federales.

Por su parte, la toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos se encuentra todavía acotada, de manera desproporcionada, por los poderes federales. Y el esquema de equidad, en lo que respecta al acceso tanto a oportunidades como a mejores niveles de vida, sigue siendo cuestionable y un motivo de preocupación, toda vez que se encuentra profundamente determinado por la simple circunstancia de la entidad federativa a la que se radican los recursos.

En el último lustro del siglo XX se avanzó en la descentralización de las políticas de educación, salud, infraestructura social, al tiempo que se introdujeron cambios en el sistema de transferencias no condicionadas y se crearon las transferencias condicionadas vía el Ramo 33. La mayor debilidad de este proceso es que se trató de una descentralización concebida y ejecutada desde el centro, con escasa participación de estados y municipios y, generalmente, se limitó sólo a las transferencias de recursos, sin considerar suficientemente los aspectos de adaptación regional o de aseguramiento del impacto deseado (Pavía, 2008).

#### **1.4.1.2 Italia**

Según Pavía (2008), las fuerzas autonomistas italianas en la década de los setenta del siglo pasado, se pueden resumir de la siguiente manera:

- Las regiones para la planificación.
- Las regiones y los poderes locales para la participación ciudadana.
- Las regiones y los poderes locales para la formación del Estado.

La expectativa política era alcanzar un amplio proceso de democratización real y el incremento de las autonomías locales. Por lo que corresponde a la economía, la perspectiva buscada se centraba en la disminución de los niveles de pobreza. Sin embargo, veinte años más tarde, el saldo resultó negativo:

- Las regiones no han sido los enlaces para la reforma del Estado, ya que existe una parálisis de los aparatos centrales de la burocracia y de los partidos políticos.
- El proceso de descentralización de los partidos tampoco se ha producido; las coaliciones de gobierno siguen controlando desde el centro, lo mismo que las decisiones políticas a nivel regional.
- La sociedad civil no ha aumentado su participación. No se ha logrado que los ciudadanos perciben la existencia de un gobierno regional.
- La autonomía ha sido sacrificada por la política financiera del Estado, quien decide la totalidad de las transferencias.
- La política nacional general condiciona las decisiones económicas.

Las investigaciones realizadas sobre el rendimiento de algunas regiones italianas han demostrado que el funcionamiento de las nuevas instituciones depende de tres factores: el nivel de desarrollo económico, la mayor estabilidad social y la cultura política. Estos tres factores, si bien se enlazan y refuerzan en unas regiones, hacen falta en otras.

Es en la zona centro-norte de Italia donde la institución regional ha dado mayores frutos, lo cual coincide con el hecho de que estas regiones, por razones históricas, son políticamente bastante sólidas. No así el sur del país, el cual se muestra aún subdesarrollado y con muchos conflictos entre partidos y dentro del seno de los mismos, lo que obstaculiza la integración de gobiernos locales estables y eficientes.

Existe también una cultura política clientelar, la cual ha ocasionado que los programas de desarrollo sean, consecuentemente, instrumentos de distribución clientelar de recursos. Bajo este esquema, el trámite de las regiones, pasa de las instituciones centrales a los grupos de poder y sus clientes. De ahí que las regiones no cuenten con posibilidades ni de acumulación ni de distribución racional de recursos (Caciagli, 1993).



### 1.4.1.3 Francia

El proceso de descentralización francés se constituye en 1982; el gobierno de este país se determinaba a transformar de manera importante el orden centralista que hasta ese momento mantenía el Estado, fijándose como objetivo el proveer a los gobiernos regionales y locales de la suficiente autonomía política y financiera para disminuir la presencia del gobierno central en la toma de decisiones local y democratizar de esta manera a los órganos de decisión política (Cabrero, 1997).

Con la llegada de los socialistas al poder, se estableció la coyuntura para que los políticos y administradores locales comenzaran a buscar formas para superar el sistema formal de centralización existente y con ello obtener un mayor grado de autonomía que el delimitado por la ley. No obstante, ya desde antes se había considerado necesario reformar el sistema central, pues cada vez resultaba más complicado satisfacer las demandas de democracia locales. Las reformas llevadas a cabo en 1982, dieron paso hacia un nuevo pluralismo político, en tanto que en lo administrativo, promovieron una mayor cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno. Sin embargo, el resultado negativo de estas reformas, fue la deficiencia en la prestación de los servicios sociales, pues la transferencia de tales funciones administrativas trajo consigo un conflicto de intereses entre los representantes de los distintos sectores (Cornejo, 2003).

Esto fue causa de que el sistema se tornara complejo, suscitando reiterados percances en la oferta de los servicios públicos. Sin embargo, el proceso descentralizador llevado a cabo en Francia por el gobierno socialista ha generado cambios importantes en los gobiernos locales, también ha redefinido el papel del Estado y fortalecido las unidades de los gobierno locales, a través de la transferencia de funciones administrativas y recursos financieros.

En sus comienzos, la estrategia descentralizadora adoptada en Francia, se centró en la redistribución del poder en favor de las comunas, lo que paulatinamente vigorizó la mecánica de la nueva estructura y la limitación de competencias. A este proceso, Duran (citado en Cornejo, 2003) lo define como "incrementalismo radical". Un aspecto notable de esta estrategia ha sido una derrama importante de recursos,

lo que ha dado como resultado que de 1970 a 1985 el presupuesto ejercido por las comunas haya registrado un incremento del 80%.

Otra particularidad que debe destacarse dentro del proceso de descentralización francés es el fortalecimiento del gobierno local (comuna), meta que se persigue sin la pretensión de una separación entre los gobiernos local y central, entre los cuales subsiste una dependencia mutua en la que los alcaldes se configuran en los ejes de negociaciones y acuerdos, ejerciendo no sólo una función de intermediarios (*bróker*), sino incluso de reguladores. En el caso particular de Francia, no se contempló la descentralización de funciones hacia la sociedad civil; por el contrario, la sociedad francesa conserva vigente la visión de un Estado fuerte (Cornejo, 2003).

#### **1.4.1.4 España**

Es importante destacar el hecho de que en España, la demanda de mayor autonomía no sólo es cuestión de los municipios, sino también de las regiones de Cataluña y del País Vasco. En 1978, España inició un proceso de descentralización, debido a que la autonomía de las regiones, hasta ese momento, era inexistente, pero a partir de entonces se convirtió en asunto clave dentro de la agenda política (Cabrerero, 1997).

Las reformas jurídicas llevadas a cabo permitieron que el proceso de descentralización se encauzara básicamente hacia dos objetivos:

- a) La reorganización territorial de las colectividades locales y
- b) La redistribución de competencias entre los entes locales. Este aspecto está más enfocado hacia el concepto de una autonomía política que a la de una mera desconcentración administrativa.

La descentralización española ha otorgado a los gobiernos locales amplias facultades para legislar, así como mayores competencias y funciones en el ámbito de provincias y municipios, a quienes se les reconoce poder y autonomía para la gestión de sus propios intereses.

#### **1.4.1.5 Inglaterra**

Por lo que respecta a Inglaterra, su proceso específico de descentralización ha tomado más bien el aspecto de una desconcentración administrativa hacia los gobiernos locales. Por lo que las reformas formuladas en 1972, 1986 y 1991 en todo el país (incluyendo los territorios de Gales y Escocia), han tenido como objetivo simplificar las funciones de los gobiernos locales y así, incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos (Keosseyian y Ortega, citados en Cornejo, 2003).

Con base en esta meta, a principios de la década de los noventa del siglo XX, se fueron definiendo nuevas funciones para cada nivel de gobierno, con la perspectiva de que los gobiernos locales recuperaran su capacidad de suministrar los servicios públicos en forma eficiente. Para ello se creó una estructura en la que no existen los gobiernos regionales, sino únicamente el gobierno central y los gobiernos locales (*Idem*).

## **CAPÍTULO 2. DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL FEDERALIZADO EN MÉXICO**

### **2.1 Descentralización del gasto social federalizado (Revisar numeración)**

Por lo que toca a la descentralización Simón y Rueda (2016) argumentan que el gasto social federalizado en México, se caracteriza por su debilidad en la aplicación del criterio de equidad, atributo cuyo efecto se amplía, a partir de la adopción de políticas públicas de enfoque global- local, registradas durante las últimas tres décadas, no solo en México, sino a nivel mundial; resultado de las tendencias observadas hacia procesos de acumulación exógena, establecidas en función de estrategias financieras adoptadas por instituciones y agentes de características supranacionales.

Así mismo, hacen evidente que la visión adoptado por México, ha generado una fuerte concentración del ingreso y control del capital productivo y financiero con enfoque de transnacionalización y subordinación a cadenas productivas globales; en contraposición, la economía del país, nos advierte de la subordinación a esquemas globales como son:

- a) Un segmento productivo formal, con creciente transnacionalización subordinado a cadenas productivas globales.
- b) Un segmento productivo formal de micro, pequeñas y medianas empresas, enfocadas al mercado interno.
- c) Amplio segmento productivo informal, con escasa productividad, alta precariedad laboral y sin protección de seguridad social.
- d) Alta propensión a la obtención de rentas derivadas de las ventajas de recursos naturales, bajos salarios y baja presencia de aprendizajes y desarrollo tecnológico.

## 2.2 Gasto federalizado

El sistema de transferencias en México agrupan el gasto federalizado, mismo que se define como la asignación de recursos condicionados y no condicionados, que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas y los municipios del país, en el marco del pacto fiscal federal y de la política de descentralización administrativa y financiera, para que las autoridades locales provean los bienes y servicios que son exclusivos de su jurisdicción o son concurrentes con la Federación, tales como la educación, la salud, la infraestructura social básica, la seguridad pública, entre otros (Tépach, 2012).

El gasto federalizado también puede entenderse como el recurso económico que el gobierno federal descentraliza hacia las entidades y municipios de México, asignados para que éstos enfrenten las obligaciones en educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, entre otros. Los componentes más significativos del gasto federalizado son las participaciones y las aportaciones federales, ambas reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).<sup>3</sup>

La diferencia entre ambas radica en que las participaciones son recursos que tanto los estados como los municipios pueden ejercer libremente, en tanto que las aportaciones federales son recursos públicos etiquetados para objetivos predeterminados.

Es importante dejar claro que un rasgo característico del federalismo fiscal mexicano, es la alta dependencia financiera que las haciendas locales tienen de las transferencias provenientes del gobierno federal, mismas que pueden ser o no ser condicionadas, cuya entrega fue formalizada desde 1997 a través del sistema de aportaciones.

Martínez y Collinao (2010) definen el gasto social público como la promoción del desarrollo social integral, sin omitir el enfoque de los derechos sociales y la igualdad; para ello, ofrecen diagnósticos y análisis de la situación social en áreas y

---

<sup>3</sup> **Ley de Coordinación Fiscal**, Diario Oficial de la Federación (DOF), 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada DOF 27 de diciembre de 2006.

grupos de población, revisando la aplicación de las políticas sociales implementadas por los gobiernos, en nuestro caso México y haciendo énfasis en la superación de la pobreza y desigualdad mediante los programas de protección social. Plantean como objetivo esencial, el generar algún impacto positivo en determinado problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función como fuera la educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento.

Esta derrama de recursos públicos se hace anualmente a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para establecer el ejercicio, control y evaluación del gasto público federal contenido en dicho presupuesto, se aplican las disposiciones legales y administrativas previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidades Hacendarias.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, fue preciso implementar un sistema de transferencias federales que cuente con la suficiente capacidad resarcitoria, para corresponder en la misma proporción de las contribuciones cedidas por los órdenes de gobierno subnacionales, quienes renunciaron al cobro de los impuestos cedidos a la federación. Es importante tomar en cuenta que el federalismo fiscal, también tiene el propósito entre otros, de propugnar por cerrar las brechas regionales haciendo uso apropiado de un sistema de transferencias que garantice que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades, independientemente de la entidad federativa o municipio en donde residan (INAFED, 2011: 7-8).

### **2.2.1 El gasto federalizado con una perspectiva de desarrollo sustentable**

Para que opere una efectiva distribución de bienes y servicios del gobierno federal hacia los gobiernos subnacionales (estatales y municipales), es importante adoptar un enfoque que promueva la distribución del gasto público con una perspectiva del

---

<sup>4</sup> *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, última reforma el 1 de octubre del 2007.

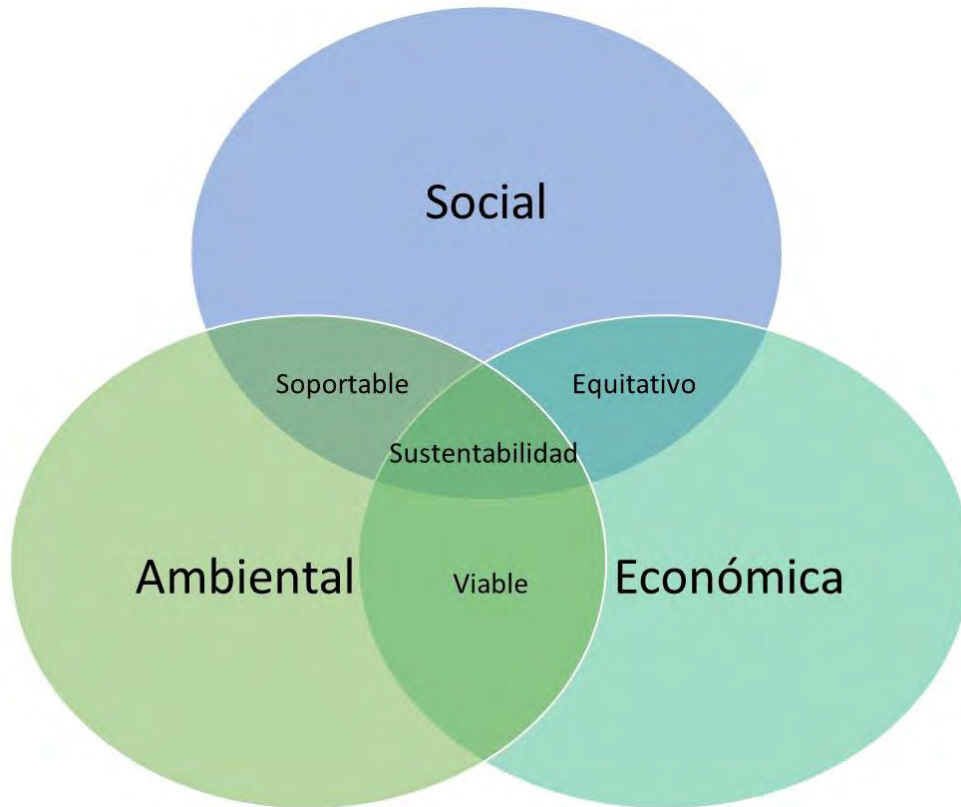
**desarrollo sustentable o sostenible regional**, debiendo considerar que el gasto descentralizado en inversiones públicas o gasto corriente, debe ser visto como un medio para propiciar un mejor desarrollo basado en el aprovechamiento de los roles de cada nivel de gobierno; conviene sean determinados según sus respectivas ventajas comparativas: ágil, incluyente, equitativo, más en armonía con el medio ambiente natural y propicio para el fortalecimiento de los negocios; que hagan énfasis en el crecimiento regional y favorezcan el desarrollo personal de los ciudadanos (Villarreal, 2014:9).

Estas preocupaciones comunes en todo país han sido discutidas y analizadas en foros internacionales con el propósito de armonizar con el desarrollo de las naciones los derechos inalienables del hombre, lo que incluye no solamente la vida, la libertad, la paz, la justicia y la existencia digna a la que todo ser humano tiene derecho, sino también la garantía de un ambiente sano y promisorio para él, su familia y sus futuras generaciones. A este objetivo mundial de la humanidad se le ha dado el nombre de “Desarrollo Sustentable”.

El desarrollo sustentable fue definido en el Informe Brundtland, publicado por la ONU en 1987, como “aquel que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (UN, 1987; p. 25).

Es importante aclarar que el enfoque de la sustentabilidad emana de acuerdos de carácter internacional suscritos por numerosos países, entre ellos México, ante la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas, adquiriendo cada uno de los firmantes el compromiso de adoptar medidas de sustentabilidad en sus respectivas naciones, en cada uno de sus esferas: economía, sociedad y medio ambiente. En la figura 2.1 se presenta la relación entre estas esferas de la sustentabilidad y sus interacciones.

**Figura 2.1**  
**Relación entre las esferas de la sustentabilidad y sus interacciones**



Fuente: Ricketts, G. (2010: 44). The roots of sustainability. *Academic Questions*. 23.

Se considera importante lograr una equidad transversal respecto a la sustentabilidad del medio ambiente que no sólo garantice la protección intergeneracional presente, sino también una equidad intergeneracional para las futuras, y lograr el disfrute del derecho a un medio ambiente que propicie productividad, salud y armonía para la vida de todos los mexicanos. Es decir, se estima relevante, ubicar al individuo en el centro del desarrollo, lo que demanda el diseño y puesta en marcha de políticas públicas de características globales, nacionales y regionales que aseguren la efectividad de los procesos de desarrollo, los cuales no deben omitir una eficaz estructuración, y ser operados, respetados y aplicados **con pleno reconocimiento de los derechos humanos**.



Un segundo principio que debe considerarse es el de “la igualdad” relacionado con la transversalidad en aplicación de las políticas públicas locales; es decir, se requiere operar con una visión puesta en el desarrollo incluyente que priorice condiciones favorables a los grupos más vulnerables, como lo son: las mujeres, niños, niñas y jóvenes, población indígena, adultos mayores, personas migrantes, personas con discapacidad, minorías étnicas y, minorías sexuales, etc. Para asegurar la efectividad de estas acciones, no debe de omitirse que la política pública propuesta, considere atender las causas estructurales de las desigualdades sociales, entre las que destaca, la discriminación, la pobreza y la distribución inadecuada del ingreso entre otras.

PNUD (2016) plantea que son cuatro las dimensiones interdependientes del desarrollo sostenible: 1) desarrollo social incluyente que considera el acceso universal a los servicios educativos y de salud, sin omitir considerar como prioritario, que su prestación se otorgue con buenos estándares de calidad, y no de características residuales. 2) desarrollo económico incluyente; relaciona la producción y el consumo y debe considerar la estabilidad macroeconómica y financiera, así como una ofertar empleos decentes y productivos para propiciar una efectiva sustentabilidad, sin omitir se observe una cultura de buenas prácticas en los procesos de producción y consumo, en favor de la sustentabilidad; no se omite mencionar la conveniencia de resolver la situación de los pequeños agricultores, y el acceso a la tierra y a los recursos necesarios para la producción agrícola. 3) sostenibilidad del medio ambiente, refiere que no sólo garantice su protección intergeneracional, sino también una equidad en el presente, para el disfrute del derecho a un medio ambiente sano y 4) paz y seguridad en el marco del respeto por los derechos humanos.

Cabe destacar que la figura 2.1 plantea sólo tres dimensiones, pero el PNUD (2016) agrega la paz y la seguridad como una cuarta dimensión del desarrollo sustentable; asimismo, estima importante lograr la cohesión de las políticas públicas con el cumplimiento de los compromisos políticos y principios universales como la igualdad, la inclusión y la sustentabilidad que guíen la formulación de metas integrales.

El gobierno federal mexicano, como órgano rector del destino del país y de quienes en él habitan, ha dado a conocer los criterios adoptados por sus planes de gobierno ante la acelerada evolución del entorno mundial, manifestando que esta vertiginosa transformación está representando para el país grandes desafíos.

En consecuencia, el gobierno mexicano ha decidido adoptar el “Desarrollo Humano Sustentable” como principio fundamental de su política de desarrollo humano y como transformador y pieza clave del Plan Nacional 2013- 2018.

En este Plan se ha dado particular importancia a la necesidad de disminuir la pobreza y llevar a cabo al mismo tiempo acciones que procuren en el país la reducción de los niveles de desigualdad socioeconómica. Lo anterior resulta impostergable si se desea obtener un verdadero desarrollo sustentable, en el que no habrá de omitirse, entre otras perspectivas de capital importancia, la participación de la mujer en todas las actividades y en igualdad de circunstancias, así como el reconocimiento de los intereses y derechos de los pueblos indígenas, respetando en ello sus usos y costumbres, entre otras de sus peculiares características.

Los desafíos globales en materia de desarrollo social que por décadas ha venido enfrentando el ser humano, se reflejan en la pobreza y desigualdad, la exclusión social, malnutrición, falta de un empleo productivo, insuficiente calidad en los servicios de salud y educación, agua potable, sistemas sanitarios, falta de acceso a las tecnologías de la información, así como una comunicación inapropiada con respeto a la biodiversidad, que le permita desarrollarse en un ámbito de paz, prosperidad, seguridad, gobernabilidad, estado de derecho acompañado del pleno reconocimiento y acceso a los derechos humanos. (PNUD, 2016).

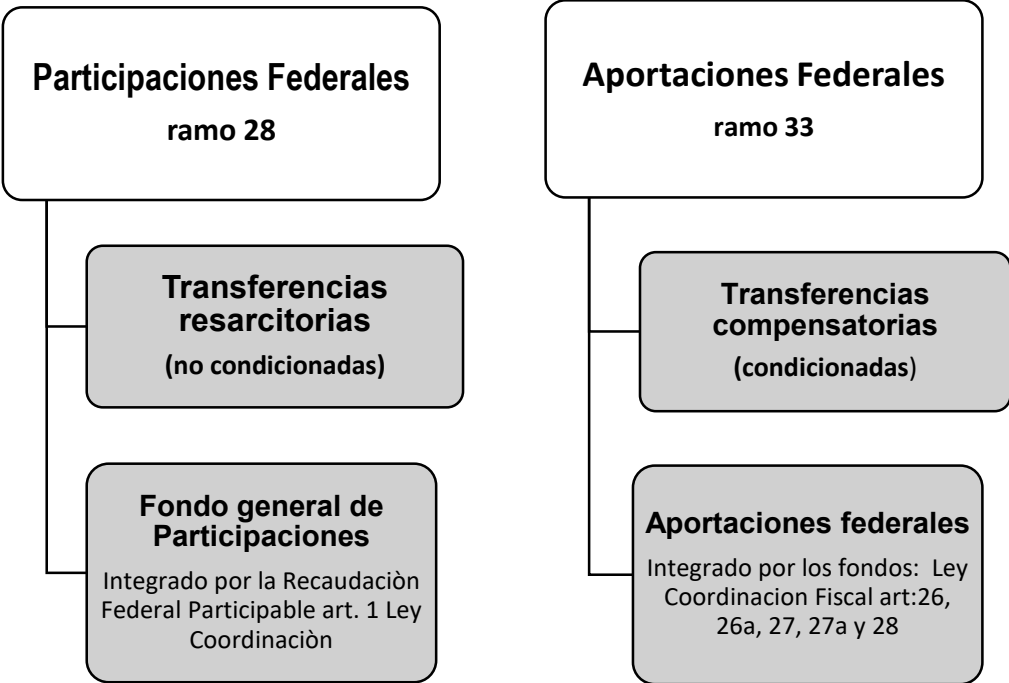
### **2.3 Naturaleza jurídica de las transferencias condicionadas y no condicionadas**

Como ya se mencionó, el federalismo fiscal mexicano es un diseño institucional que tiene como propósito distribuir facultades tributarias en los tres niveles de gobierno y asignar la recaudación que obtiene la Federación entre la autoridad central y las locales a través del sistema de transferencias. La base del federalismo fiscal

mexicano se encuentra en la distribución de las potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno, donde la autoridad federal se ubica en el centro del sistema, recaudando ingresos fiscales en las jurisdicciones de las entidades federativas y los municipios del país, quienes ceden potestades recaudatorias a la Federación.

Una vez que las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno definen los criterios de coordinación en materia recaudatoria, establecen los mecanismos de distribución de los tributos captados por la Federación, a través del sistema de transferencias federales, las cuales tienen un doble carácter: uno es resarcitorio, porque el pacto fiscal federal implica que las haciendas públicas subnacionales renuncian a cobrar los impuestos que recaen sobre los factores móviles (trabajo y capital), bienes y servicios y los recursos naturales que están dentro de su jurisdicción, cediéndoles tales potestades a la autoridad central. También son compensatorios, porque busca asignar mayores recursos a las regiones que presentan elevados rezagos de sus indicadores socioeconómicos. (Véase figura 2.2).

**Figura 2.2 Mecanismos del sistema de transferencias federales**



Fuente: elaborado con base en Ley de Coordinación Fiscal, H. Cámara de Diputados, 2014

Independientemente del carácter resarcitorio y compensatorio del sistema de transferencias, es importante añadir que en la asignación que la Federación realiza hacia los gobiernos estatales y municipales, busca alcanzar objetivos distributivos y de desarrollo regional, sujeto al principio constitucional de la proporcionalidad.

Esta es una parte muy importante de resaltar de nuestro diseño de federalismo fiscal, porque bajo esta óptica, es un instrumento que está al alcance del gobierno central para que realice su función de redistribución de la riqueza y fomente el desarrollo de las diferentes regiones del país.

Para alcanzar ambos objetivos, el gobierno central extrae recursos de las diferentes jurisdicciones del país a través del sistema recaudatorio, y se los resarce a través del sistema de transferencias; sin embargo, no devuelve exactamente lo que recaudó en cada jurisdicción territorial, porque si así fuera, este paradigma fiscal perdería todo sentido.

El criterio que predomina consiste en que la hacienda pública central transfiere menos ingreso de lo que recauda o extrae en los territorios con una alta participación en la actividad económica, y retorna más recursos fiscales en aquellas regiones con fuertes rezagos socioeconómicos. De esta manera, empleando el instrumento de la coordinación fiscal, alcanza dos objetivos que tiene toda autoridad central: redistribuir la riqueza y fomentar el desarrollo regional.

Sin embargo, aunque en las jurisdicciones con alta dinámica económica les retorna menos transferencias de las que recaudó dentro de su territorio, tal decisión está sujeta al cumplimiento del principio constitucional de la proporcionalidad, como consecuencia, del flujo total de transferencias, las haciendas públicas subnacionales que más contribuyen en la economía nacional son las que concentran la mayor parte de los ingresos participables captados por el gobierno central.

Esta síntesis teórica del modelo de federalismo fiscal se regula *de facto* en nuestro país a través de la *Ley de Coordinación Fiscal (LCF)*, donde se reglamentan, entre otros importantes tópicos, el conjunto de fondos de participaciones y aportaciones federales que la federación transfiere a las entidades federativas del país. Es importante puntualizar que el sistema de transferencias en

México conforma el denominado gasto federalizado, el cual ya fue definido en el inciso 2.1.

El sistema de transferencias en México *stricto sensu* se conforma de dos grandes bloques:

- Las participaciones federales, (ramo 28) que son transferencias no condicionadas que la Federación resarce a las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México en el marco del federalismo fiscal. Por su connotación, el gobierno federal no determina su destino del gasto, son los poderes ejecutivos y legislativos locales en coordinación, los que definen la provisión de bienes y servicios que adquieren con estos recursos; como consecuencia, pierden su carácter federal, porque en el momento que la autoridad central los transfiere a los gobiernos subnacionales, el uso, evaluación, rendición de cuentas y fiscalización son responsabilidades exclusivas de los órganos jurisdiccionales locales.
- Las aportaciones federales, (ramo 33) que son transferencias condicionadas que la Federación participa a las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México en el marco de la política de descentralización administrativa y financiera. Son recursos sujetos al logro de ciertas metas y objetivos relacionados con la provisión de bienes y servicios públicos concurrentes entre dos o más niveles de gobierno. Como consecuencia de su naturaleza jurídica, el gobierno federal sí determina su destino del gasto, por lo tanto, no pierden su carácter federal, lo que implica que el uso, evaluación, rendición de cuentas y fiscalización son corresponsabilidades del gobierno federal y de los órganos jurisdiccionales locales.

#### **2.4 Marco normativo del sistema de transferencias no condicionadas**

Actualmente, el sistema de transferencias no condicionadas de nuestro país está regulado en *el Capítulo I de la LCF*. A través de este ordenamiento se regulan jurídicamente los fondos de participaciones, como el Fondo General de

Participaciones (FGP), que el gobierno federal entera a las entidades federativas, los municipios del país y las alcaldías de la Ciudad de México, de conformidad con los siguientes criterios establecidos en los *artículo 2, 2A, 3A, 3B, 4, 4A y 4B de la LCF* (Véase descripción detallada en el anexo I).

## **2.5 Marco normativo del sistema de transferencias condicionadas**

Respecto a las aportaciones federales, éstas se determinan y distribuyen de acuerdo a los siguientes criterios:

- I. ***Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), hoy Fondo para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)***, el cual está regulado en los *artículos 26, 26-A, 27, 27-A y 28 de la LCF*.

De acuerdo con el *artículo 27 de la LCF*, el monto del FAEB/FONE se determinará cada año en el *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)* correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- a. Las plazas registradas en términos de los *artículos 26 y 26-A de esta Ley*, con las erogaciones que correspondan por concepto de remuneraciones, incluyendo sueldos y prestaciones autorizados, impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- b. Las ampliaciones presupuestarias que se hubieren autorizado al Fondo durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, como resultado del incremento salarial que, en su caso, se pacte en términos del *artículo 27-A de esta Ley*;
- c. La creación de plazas, que en su caso, se autorice. No podrán crearse plazas con cargo a este Fondo, salvo que estén plenamente justificadas en términos de la *Ley General del Servicio Profesional Docente* y las demás disposiciones aplicables, así como los recursos necesarios para su creación estén expresamente aprobados en el PEF del ejercicio fiscal correspondiente, y

- d. Los gastos de operación y la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste.

Los recursos financieros que obtienen las entidades federativas por concepto del FAEB/FONE se destinan de acuerdo con el *artículo 26 de la LCF* para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan a las autoridades educativas locales y de la Ciudad de México, respectivamente, en los *artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación*.

Para identificar el destino del gasto del FAEB/FONE es necesario revisar el contenido de ambos artículos de la *Ley General de Educación*. El 13 establece que corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

- a. Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- b. Proponer a la Secretaría de Educación Pública (SEP) los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la SEP.
- c. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la SEP determine, conforme a lo dispuesto por *la Ley General del Servicio Profesional Docente*;
- d. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la SEP expida;

- e. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- f. Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;
- g. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables. Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;
- h. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar; y
- i. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Por su parte, *el artículo 16 de la Ley General de Educación* establece que las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en la Ciudad de México al gobierno de la Ciudad y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en la Ciudad de México, por la SEP. El Gobierno de la Ciudad de México concurrirá al



financiamiento de los servicios educativos en la propia Ciudad, en términos de los *artículos 25 y 27 de la Ley General de Educación*.

Como se observa, los *artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación* establecen las funciones en materia educativa que la Federación descentralizó a los Gobiernos estatales y de la Ciudad de México, y que se ejecutan a través de las autoridades educativas locales. Para que las autoridades locales otorguen estos servicios, el gobierno de la República transfirió recursos financieros federales a través del FAEB; sin embargo, como producto de la reforma educativa realizada en nuestro país en los años 2012-2013, estas funciones educativas se continúan realizando localmente, sin embargo, las erogaciones por concepto del pago de la nómina y de los gastos corrientes que generen por estas tareas descentralizadas se realizan nuevamente desde la autoridad central a través del FONE.

- II. ***Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)***, reglamentado en el *artículo 29, 30 y 31 de la LCF*, donde se establece que con cargo a las aportaciones de este Fondo, los estados y la Ciudad de México recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los *artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud* les competen. Al igual que el FAEB/FONE, para identificar el destino de los recursos de este fondo de aportación, es necesario revisar los contenidos de tres artículos de la Ley General de Salud:

- El artículo 3 establece que es materia de salubridad general: la organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud; la atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables; la protección social en salud; la coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el *artículo 34, fracción II de esta Ley*; la atención materno-infantil; el programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas; la salud visual; la salud auditiva; la planificación familiar; la salud mental; la organización, coordinación y vigilancia del

ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud; la promoción de la formación de recursos humanos para la salud.

También se incluye en la materia de salubridad general la coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos; el genoma humano; la información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país; la educación para la salud; la prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo; la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; la salud ocupacional y el saneamiento básico; la prevención y el control de enfermedades transmisibles; el Programa Nacional de Prevención, Atención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual; la prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes; la prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad; la asistencia social; el programa para la prevención, reducción y tratamiento del uso nocivo del alcohol, la atención del alcoholismo y la prevención de enfermedades derivadas del mismo, así como la protección de la salud de terceros y de la sociedad frente al uso nocivo del alcohol; el programa contra el tabaquismo; la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia; el control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; el control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos; el control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley; el control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células; el control sanitario de cadáveres de seres humanos; la sanidad internacional; el tratamiento integral del dolor, y las demás materias que

establezca esta Ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del *Artículo 4o. Constitucional*.

- Por su parte, el *artículo 13 de la Ley General de Salud* establece que la competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

- A. Corresponde al ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Salud: dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento; organizar y operar los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto; promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia; ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general; promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento; coordinar el Sistema Nacional de Salud; regular, desarrollar, coordinar, evaluar y supervisar las acciones de protección social en salud; realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional; ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general, y las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables.
- B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere el *artículo 3 de esta Ley*; coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema

Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero; formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo*; llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan; elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes; vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta Ley y demás disposiciones generales aplicables.

C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del *artículo 474 de esta Ley*.

- Por su parte el *artículo 18 de la Ley General de Salud* establece que las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, se establecerán en los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio único de Desarrollo. La Secretaría de Salud propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para la participación de éstos en la prestación de los servicios a que se refieren el *artículo 3o. de esta Ley*.

Como podemos observar del contenido de estos tres artículos de *la Ley General de Salud*, los recursos que los gobiernos de los Estados reciben por concepto del FASSA se destinan para que éstos atiendan los aspectos relacionados con la salubridad general que inciden en la población no derechohabiente, es decir, aquella que no cotizó a las instituciones formales de salud durante su vida laboral, y que los servicios de salud los obtiene de las instituciones públicas gubernamentales que se financian con los impuestos generales.

De acuerdo con el *artículo 30 de la LCF*, el monto del FASSA se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- a. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- b. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el PEF que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;
- c. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el PEF en adición a los primeros.

III. ***Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)***, regulado en los *artículos 32, 33, 34 y 35 de la LCF*. Se determinará anualmente en el PEF con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Del total de la RFP el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al

Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Alcaldías de la Ciudad de México.

Las aportaciones federales que con cargo al FAIS reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema y a las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Este fondo de aportaciones se divide en dos subfondos: el estatal y el municipal, quiénes destinarán sus respectivos recursos a los siguientes rubros:

- a. FAIS Municipal y de las Alcaldías de la Ciudad de México: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.
- b. FAIS para las entidades federativas: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

En el caso de los municipios y de las alcaldías de la Ciudad de México, éstos podrán disponer hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Alcaldías de la Ciudad de México que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Alcaldías de la Ciudad de México. Este programa será convenido entre el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Adicionalmente, las entidades, los municipios o las alcaldías de la Ciudad de México podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

- IV. ***El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México (FORTAMUN)*** se regula en los artículos 36, 37 y 38 de la LCF, se determina anualmente en el PEF con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia del 2.35% de la RFP. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados y a las alcaldías de la Ciudad de México, que les serán entregados en la misma forma que al resto de los estados y municipios del país, pero calculados como el 0.2123% de la RFP.

Las aportaciones federales que, con cargo al FORTAMUN reciban los municipios a través de las entidades y las alcaldías por conducto de la Ciudad de México, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

- V. ***El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*** se regula en los artículos 39, 40 y 41 de la LCF. Se determinará anualmente en el PEF por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la RFP.

Las aportaciones federales que con cargo es este Fondo reciban los estados de la Federación y la Ciudad de México se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción,

equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

VI. ***El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA)*** se regula en los *artículos 42 y 43 de la LCF*. Con cargo a este Fondo, los Estados recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

El monto de este Fondo de Aportaciones que se destinarán a las entidades federativas del país se determinará anualmente en el PEF con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- A. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- B. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
  - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las previsiones para el FAETA, contenidas en el propio PEF,
  - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior y



- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y
- C. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del FAETA y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

VII. ***El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México (FASP)*** se reglamente en los *artículos 44 y 45 de la LCF*, se constituye con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el PEF. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

Los recursos de este Fondo se entregarán a las entidades federativas utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los estados y la Ciudad de México; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Los ingresos que con cargo al FASP reciban las entidades federativas se destinarán exclusivamente a:

- a. La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración;

- b. Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y de la Ciudad de México, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- c. Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios, así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;
- d. Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima;
- e. A la construcción, mejoramiento, ampliación, adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios, centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza,
- f. Al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con las fracciones anteriores.

VIII. ***El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)*** se regula en los *artículos 46 y 47 de la LCF*. Se determina anualmente en el PEF correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40% de la RFP.

Los recursos del FAFEF se destinarán:

- a. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de

- infraestructura; la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3% del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;
- b. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior;
  - c. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los estados y de la Ciudad de México, prioritariamente a las reservas actuariales;
  - d. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
  - e. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
  - f. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico;
  - g. Para los sistemas de protección civil en los estados y la Ciudad de México;
  - h. Para apoyar la educación pública; y
  - i. Para destinarlas a fondos constituidos por los estados y la Ciudad de México para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

En la tabla 2.1 se presenta un resumen de los fondos de aportaciones federales anteriormente señalados.

**Tabla 2.1 Fondos de aportaciones federales: ramo 33**

<b>Siglas</b>	<b>Nombre</b>	<b>Objeto</b>
FAEB/FONE	<b>Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), hoy Fondo para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)</b>	Gasto para prestación de los servicios en educación, en los términos establecidos en los artículos 26, 26-A, 27, 27-A y 28 de la LCF.
FASSA	<b>Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud</b>	Para atención de los servicios de salud a la población. (LCF. Art. 29, 30 Y 31)
FAIS	<b>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social</b>	Financiamiento de obras, acciones sociales básicas, e inversiones que beneficien a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, en zonas de atención prioritaria (LCF, artículos 32, 33, 34 y 35)
FORTAMUN, antes FAFM	<b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México</b>	Cumplimiento de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. (LCF, artículos 36, 37 y 38).
FAM	<b>Fondo de Aportaciones Múltiples</b>	46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel. (LCF, artículos 39, 40 y 41).
FAETA	<b>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos</b>	Servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el ejecutivo federal, para la transferencia de recursos humanos,

		materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios. (LCF, artículos 42 y 43)
FASP	<b>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México</b>	Implementación de programas de prevención del delito, apoyo a las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios relativos a profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. (LCF, artículos 44 y 45).
FAFEF	<b>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas</b>	Inversión en infraestructura física, hidroagrícola, saneamiento financiero y de pensiones, protección civil, entre otros. (LCF. art. 46 y 47).

Fuente: elaborado con base en Cámara de Diputados (2014), *Ley de Coordinación Fiscal*. [Fecha de consulta: marzo del 2016]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf), artículos señalados.

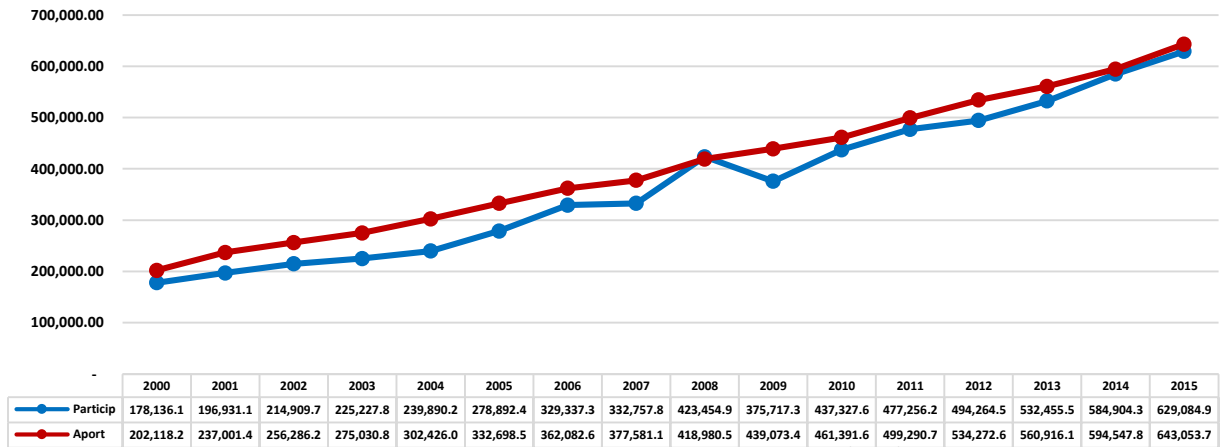
En el anexo II, se presentan cuadros del II.1 al II.8 con las series de datos del 1998 a 2013 correspondiente a cada uno de los fondos mencionados en la tabla 2.1 por entidad federativa.

## 2.6 Distribución de las transferencias condicionadas y no condicionadas

Hemos descrito la naturaleza jurídica de las transferencias que el Gobierno Federal le paga a las entidades federativas del país a través del sistema de participaciones y aportaciones federales. Identifiquemos ahora cómo ha evolucionado la asignación presupuestaria de estos recursos federalizados.

En la gráfica 2.1, se observa que el flujo de participaciones federales que el Gobierno Central transfirió al conjunto de las entidades federativas del país: pasó de 178 mil 136.1 millones de pesos (mdp) en el año 2000 a 629 mil 084.9 mdp para el año 2015. Para este mismo periodo, las aportaciones federales se incrementaron de 202 mil 118.2 mdp a 643 mil 053.7 mdp.

**Gráfica 2.1 Evolución de los flujos de Participaciones y Aportaciones Federales transferidas a las entidades federativas de México, 2000-2014. (Millones de pesos).**

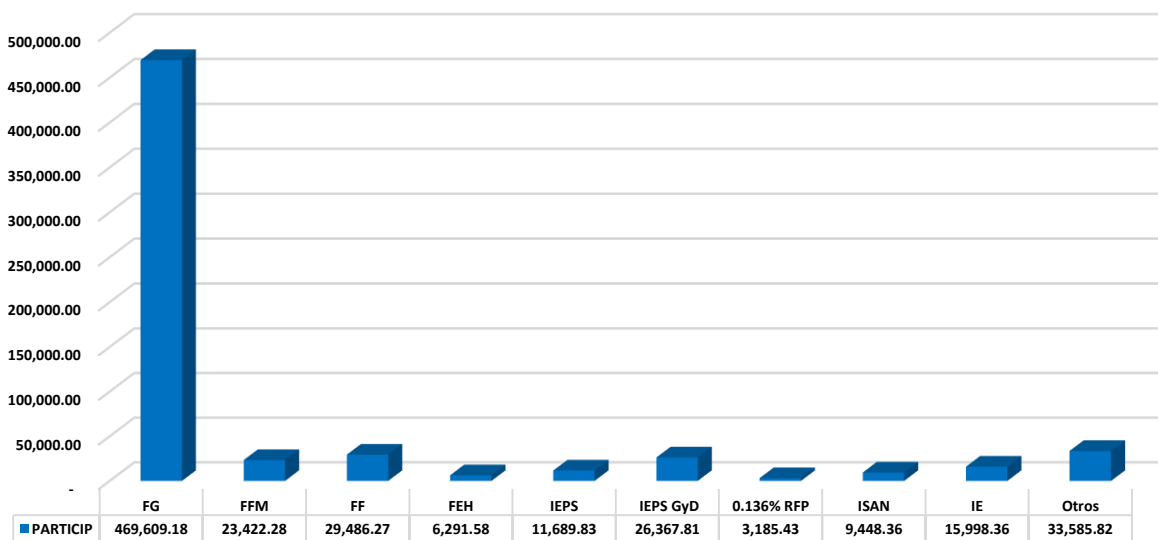


Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016].  
 Disponible en: <http://finanzasp>

## 2.7 Análisis de la evolución de los flujos de transferencias no condicionadas

La gráfica 2.2 nos muestra la taxonomía de los flujos de participaciones federales, destacándose el Fondo General de Participaciones que es el más representativo dentro de las transferencias no condicionadas, en el año 2015 ascendió a 469 mil 609.18 mdp. Otros fondos importantes son el de Fiscalización que concentró 29 mil 486.37 mdp; el IEPS para Gasolina y Diésel con 26 mil 367.81 mdp y el Fondo de Fomento Municipal con 23 mil 422.28 mdp (Véase en el anexo I, el análisis y gráficas I.3 a I.8 correspondientes a los flujos de estos fondos).

Gráfica 2.2 Estructura de los flujos de Participaciones Federales transferidas a las entidades federativas de México, por fondos, 2015. (Millones de pesos).



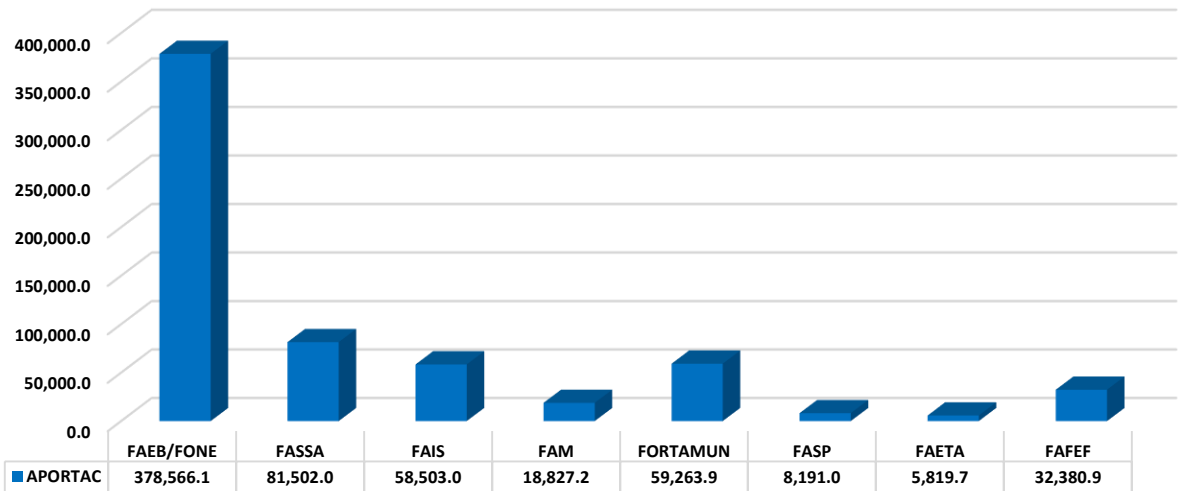
Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzasp>

Una característica que presentan los fondos de participaciones es que registraron reducciones en sus asignaciones presupuestarias durante el año 2009, debido a la recesión económica que sufrió nuestro país por la crisis de los *subprime* o de la vivienda en Estados Unidos, lo que muestra el carácter pro-cíclico en referencia con la evolución de la actividad económica.

## 2.8 Análisis de la evolución de los flujos de transferencias condicionadas

La estructura de los flujos de aportaciones federales es similar a la de las participaciones, siendo el FAEB/FONE el más importante, en el 2015 ascendió a 378 mil 566.1 mdp; el FASSA obtuvo 81 mil 502 mdp, el FAIS 58 mil 503 mdp y el FORTAMUN 59 mil 263.9 mdp (Ver gráfica 2.3).

Gráfica 2.3 Estructura de los flujos de Aportaciones Federales transferidos a las entidades federativas de México, por fondos, 2015. (Millones de pesos).



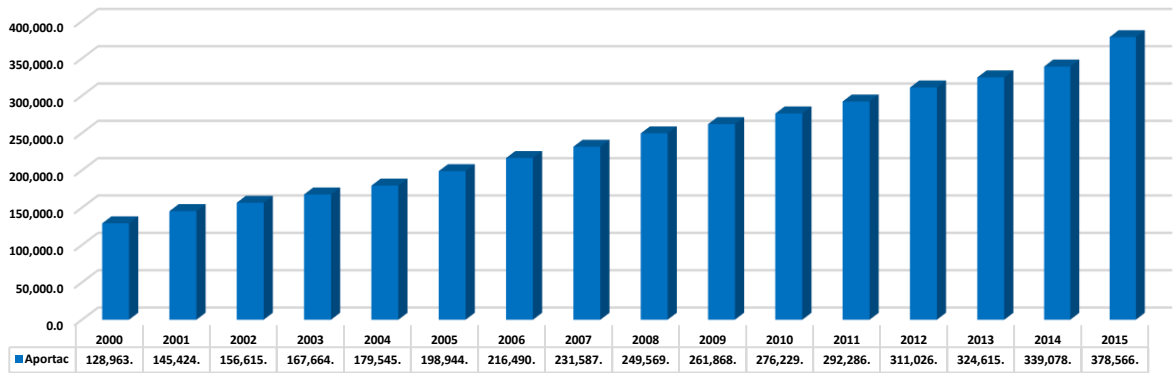
Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzasp>

Con el objeto de identificar la asignación presupuestaria en el tiempo de estos fondos de aportaciones, se realiza una breve descripción de su evolución:

El FAEB/FONE que tiene como objetivo cubrir las erogaciones de la nómina educativa y el gasto corriente en la educación básica y normal en las entidades federativas del país, tuvo un comportamiento ascendente e ininterrumpido durante el periodo 2000-2015, pasó de 128 mil 963.9 mdp a 378 mil 566.1 mdp (Ver gráfica 2.4).



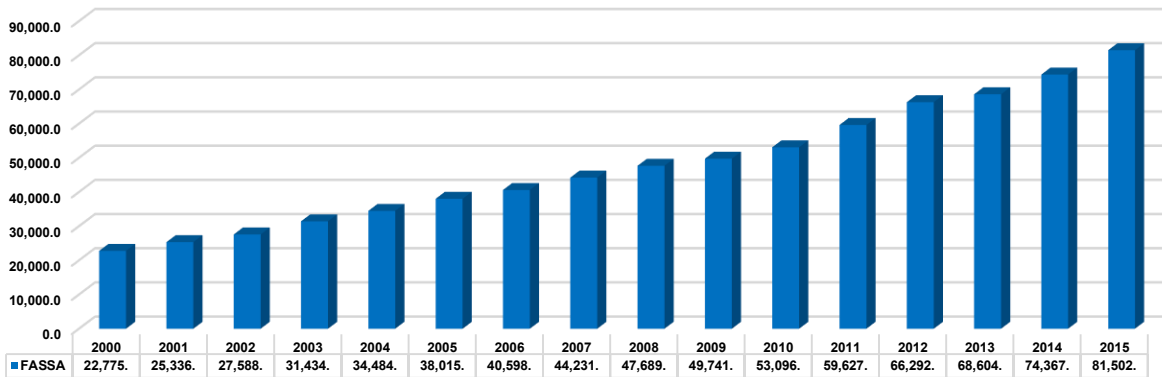
Gráfica 2.4 Evolución del FAEB/FONE transferido a las entidades federativas de México, 2000- 2015. (Millones de pesos).



Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016].  
 Disponible en: <http://finanzasp>

El FASSA es otro fondo importante en el sistema de las transferencias condicionadas en nuestro país, son recursos que la Federación paga a los estados del país para cubrir los servicios de salud de la población no derechohabiente, su asignación presupuestaria pasó de 22 mil 776.6 mdp a 81 mil 502 mdp entre el 2010 y 2015 (Ver gráfica 2.5).

Gráfica 2.5 Evolución del FASSA transferido a las entidades federativas de México, 2000- 2015. (Millones de pesos).



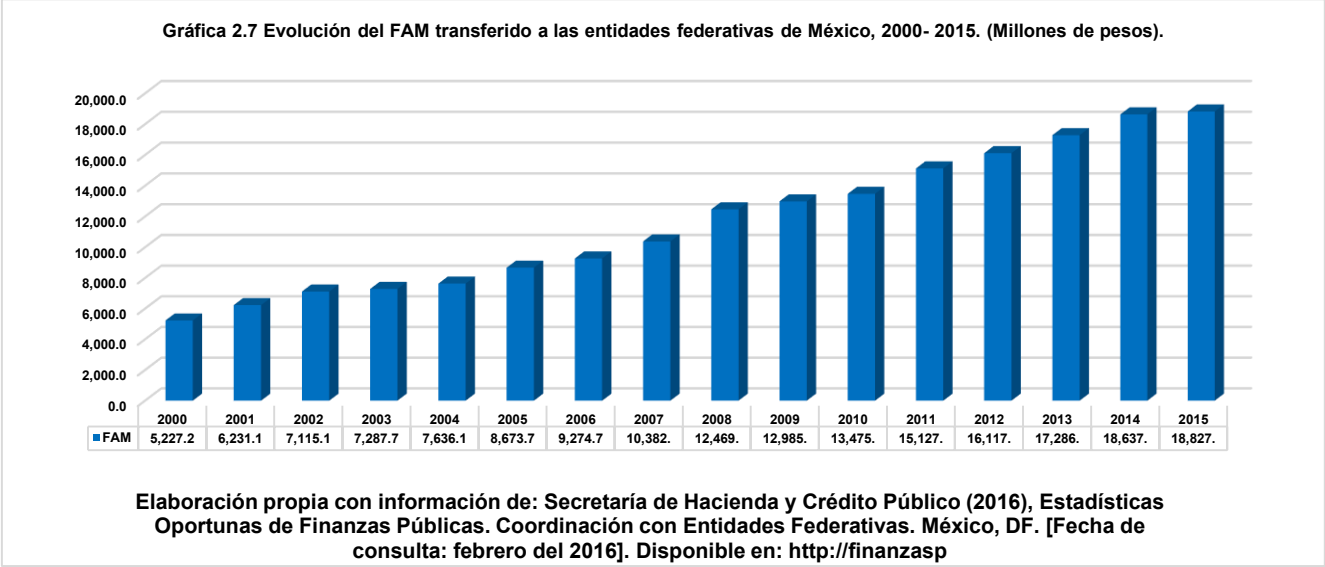
Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzasp>

El FAIS es el fondo de aportaciones por excelencia que tienen los gobiernos estatales y municipales para combatir la pobreza en sus respectivas jurisdicciones

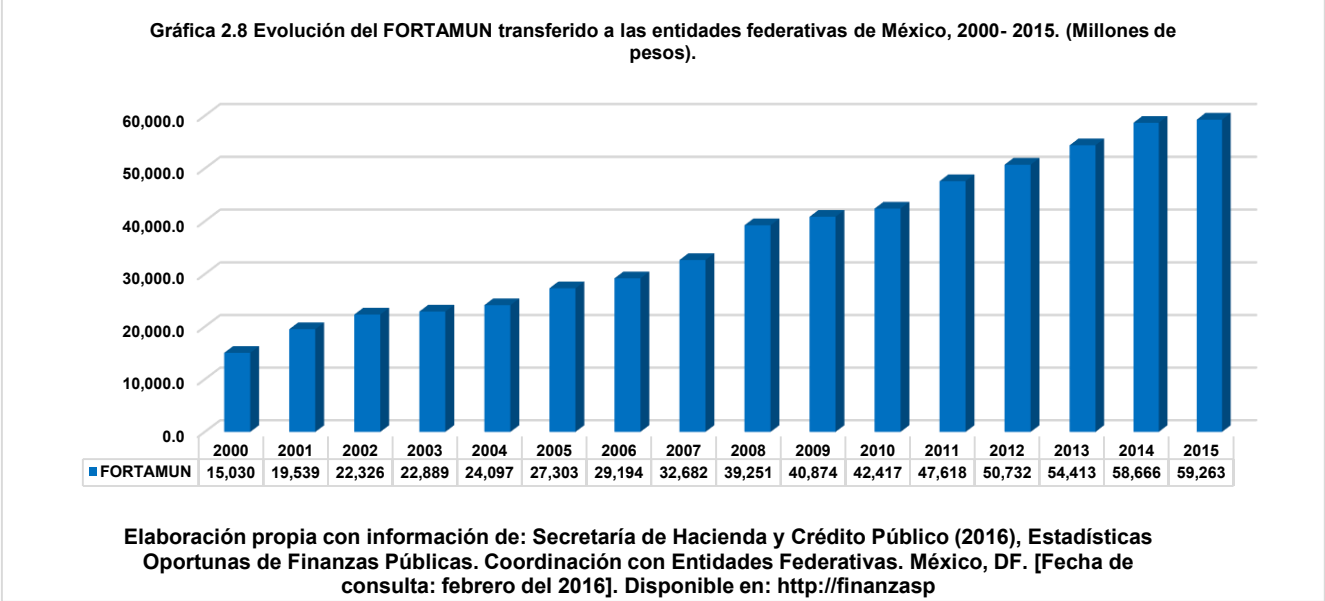
territoriales, su asignación presupuestaria pasó de 15 mil 989.7 mdp en el 2000 a 58 mil 503 mdp en el 2015. (Ver gráfica 2.6).



El FAM destina sus recursos a la construcción de infraestructura educativa a nivel básico, medio superior y superior, así como a la provisión de desayunos escolares a nivel básico. Sus recursos presupuestarios pasaron de 5 mil 227.2 mdp a 18 mil 827.2 mdp del año 2000 al 2015 (Ver gráfica 2.7).

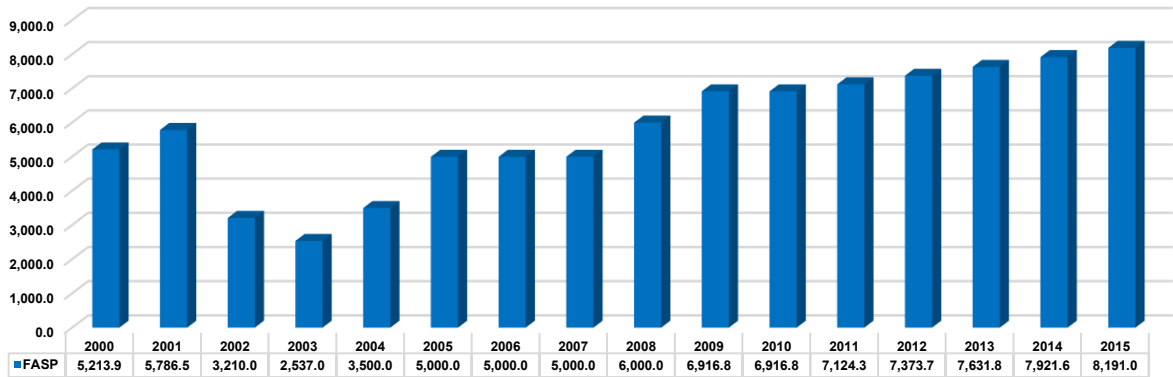


El FORTAMUN, junto con el FAIS tiene partidas presupuestarias para fortalecer a las finanzas municipales. El primer fondo de aportaciones ha asignado recursos a este nivel de gobierno en los siguientes términos: 15 mil 030.3 mdp a 59 mil 263.9 mdp entre el 2000 al 2015 (Ver gráfica 2.8).



El FASP es el fondo de aportaciones para combatir la incidencia delictiva en las entidades federativas del país, esta problemática se ha agudizado en nuestro país en los últimos años, sin embargo, su asignación presupuestaria no ha aumentado en proporción del tamaño del desafío que impone la inseguridad. Este fondo de aportaciones pasó del 2000 al 2015 de 5 mil 213.9 mdp a 8 mil 191 mdp (Ver gráfica 2.9).

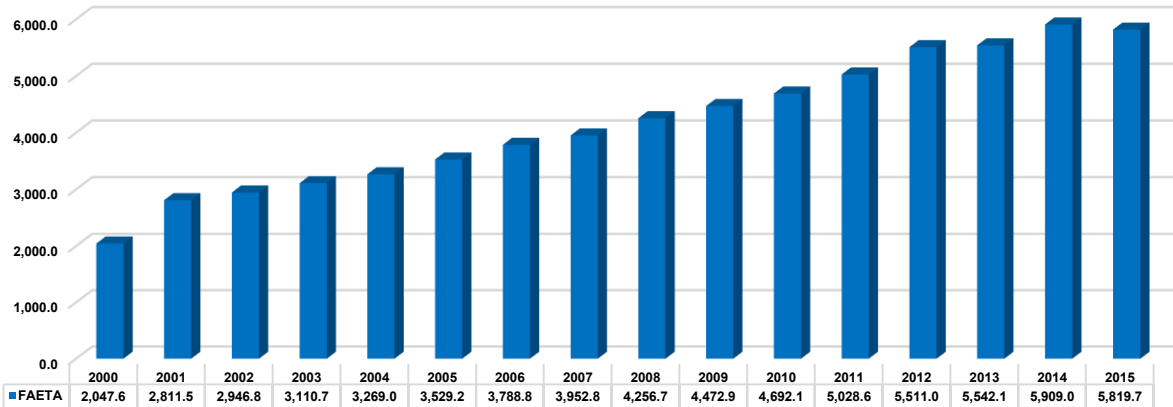
Gráfica 2.9 Evolución del FASP transferido a las entidades federativas de México, 2000- 2015. (Millones de pesos).



Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzasp>

Los recursos del FAETA los destinan las entidades federativas del país para el fortalecimiento de la educación tecnológica y de los adultos. Este fondo de aportaciones pasó del 2000 al 2015 de 2 mil 047.8 mdp a 5 mil 819.7 mdp (Ver gráfica 2.10).

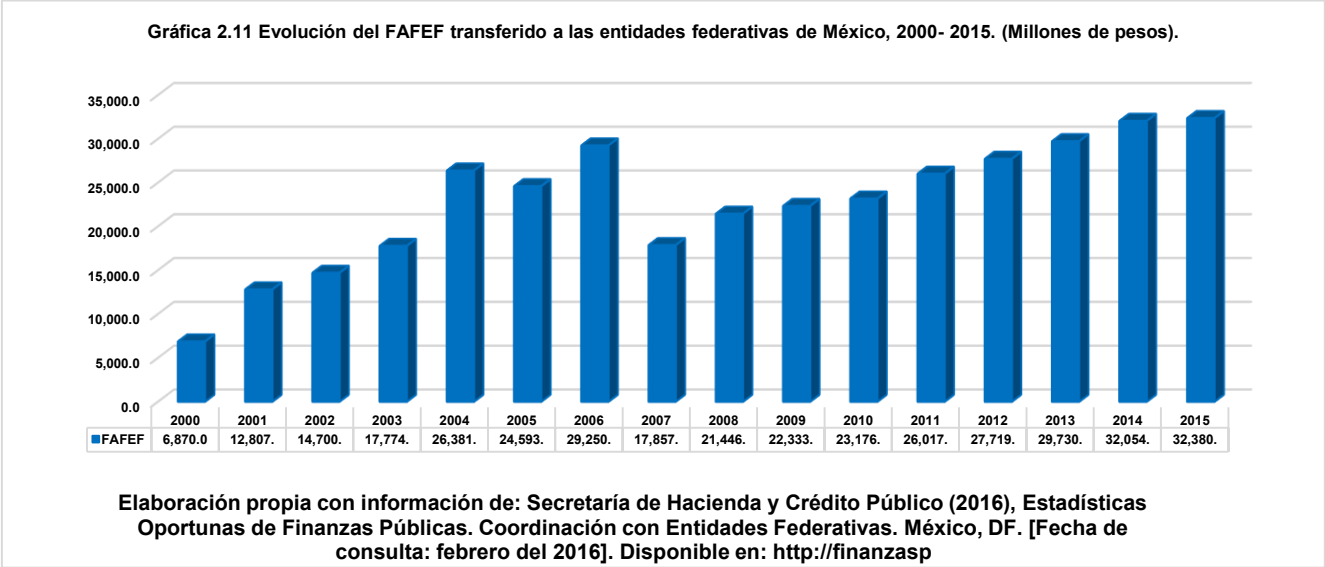
Gráfica 2.10 Evolución del FAETA transferido a las entidades federativas de México, 2000- 2015. (Millones de pesos).



Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzasp>

El FAFEF son recursos que el Gobierno Federal transfiere a las entidades federativas del país para el saneamiento financiero de sus haciendas públicas. Este

fondo de aportaciones pasó del 2000 al 2015 de 6 mil 870.8 mdp a 32 mil 380.9 mdp (Ver gráfica 2.11).



### 2.9 Principios de proporcionalidad y equidad en la distribución de las transferencias condicionadas y no condicionadas

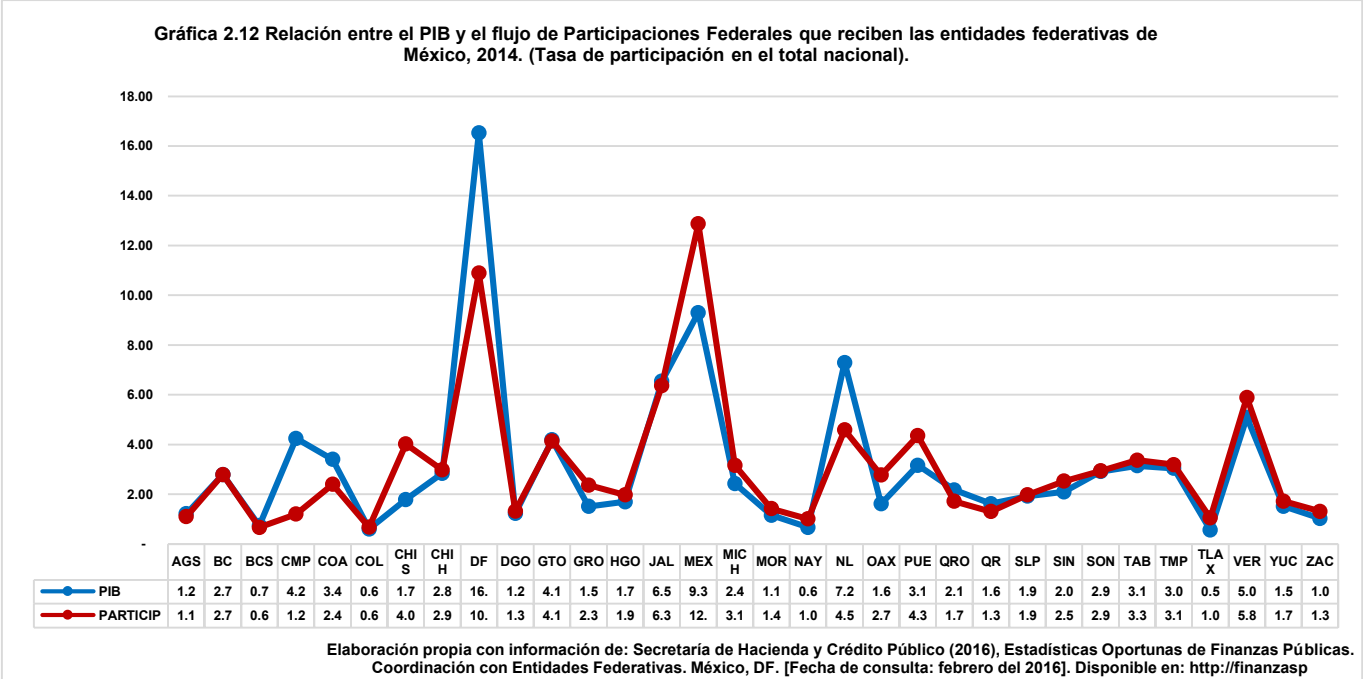
Una de las características del federalismo fiscal en México es que debe cumplir el principio de proporcionalidad fiscal, lo que implica que los estados que tienen una mayor participación en la actividad económica del país son los que tendrían que recibir mayores flujos de transferencias condicionadas.

La gráfica número 2.18 nos muestra una estrecha relación entre los estados del país que tienen una mayor contribución en el PIB nacional y la captación de los flujos de participaciones. Se observa que la Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo León, Puebla y Veracruz son los que más aportan al producto nacional y como consecuencia, son los que reciben mayores flujos de participaciones, validando el principio de proporcionalidad fiscal.

La gráfica 2.12 también nos permite observar el carácter redistributivo de nuestro modelo de federalismo fiscal, puesto que los estados con mayores niveles

de pobreza y bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>5</sup> como Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz, reciben un mayor flujo de participaciones con respecto a su contribución al PIB. (Véase anexo III)

Éste es una de los rasgos más distintivos de los modelos de federalismo fiscal, puesto que el gobierno central obtiene los ingresos fiscales de todo el territorio nacional para después redistribuirlos a las entidades federativas del país asignándole mayores transferencias a los estados que presentan bajos índices de desarrollo humano, buscando con este modelo redistributivo fomentar el desarrollo regional en las zonas con mayor rezago socioeconómico.



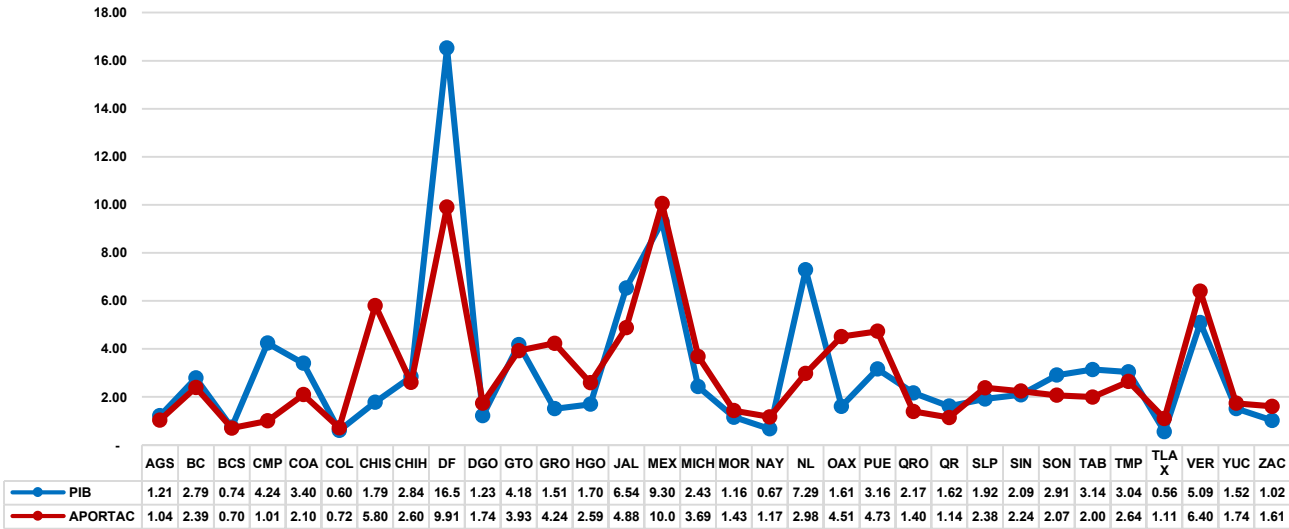
Si el análisis se realiza considerando los flujos de aportaciones federales arribaremos a conclusiones similares a las obtenidas con las participaciones. En la gráfica 2.13 se reafirma el carácter redistributivo de nuestro modelo de federalismo fiscal, porque aquellos estados del país que tienen altos niveles de pobreza reciben flujos de aportaciones superiores a su contribución al PIB, son los casos de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

<sup>5</sup> Véase capítulo 4

Sin embargo, en los modelos de federalismo fiscal existen ganadores y perdedores, en nuestro caso, la Ciudad de México y Nuevo León son los dos estados del país que transfieren recursos fiscales para el desarrollo regional a las entidades federativas con mayores rezagos socioeconómicos, puesto que ambas entidades obtienen flujos de participaciones federales por debajo de su esfuerzo en la actividad económica nacional.

En el análisis de las aportaciones federales también se observa que la Ciudad de México y Nuevo León son los puntales para el desarrollo regional de los estados del país con mayores rezagos sociales, ya que ambos también reciben del gobierno federal una menor proporción de transferencias condicionadas con relación a su participación en el producto nacional.

Gráfica 2.13 Relación entre el PIB y el flujo de Aportaciones Federales que reciben las entidades federativas de México, 2014. (Tasa de participación en el total nacional).



Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzasp>

## CAPÍTULO 3

### GASTO SOCIAL PÚBLICO Y EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

#### 3.1 Concepto de pobreza y Reflexiones

Villarespe (2010) se refiere a la pobreza como la falta de la capacidad básica para vivir con dignidad. Asimismo, señala que la pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y mal nutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, discriminación y exclusión social. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural.

Amartya Sen, premio Nobel de economía 1998, señala que, a partir de la revisión del concepto de justicia social, existen razones para considerar la ventaja individual del ser humano en función de las capacidades que posee cada persona, o lo que es lo mismo, las libertades fundamentales de que disfruta para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar. Consecuentemente, Sen (2000:19) sostiene que el desarrollo puede concebirse *“como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos”*; entendiendo estas libertades como una parte intrínseca del desarrollo de las naciones medida a través del producto nacional bruto, al que hay que agregar las rentas personales de los individuos, los procesos de industrialización, los avances tecnológicos y la modernización social.

En atención a lo anterior, *“la pobreza debe concebirse como la privación de esas capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos que es el criterio habitual con el que se identifica a la pobreza”* (Idem). No obstante, la importancia que posee el ingreso personal y familiar, no debe pasarse por alto la libertad de acceso a los servicios gubernamentales de educación y salud, a los derechos políticos y humanos, a la participación en la industrialización, sin omitir la



importancia de los aspectos tecnológicos, entre otros, los cuales forjan la expansión de las libertades a las que tiene derecho todo individuo (Sen, 2000).

Lo anterior invita a reflexionar sobre la comprensión de lo que representa un verdadero proceso de desarrollo para el ser humano, para lo cual se requiere partir de las principales fuentes de privación de esas libertades, que son la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas, las privaciones sociales sistemáticas, el abandono de los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. Según dicho autor, esta visión centrada en la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como es su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto (PNB), el aumento de los ingresos personales, la industrialización, los avances tecnológicos o la modernización social, aun cuando estos factores pueden ser desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de la sociedad.

Pero el concepto de pobreza, sea cual fuese, no debe pasar por alto llamados “resultados de la pobreza”. Como son: narcotráfico, lavado de dinero, prostitución, trabajo infantil, delincuencia, secuestro y todos los medios ilícitos a los que muchas veces recurre el sector de la sociedad carente de recursos y oportunidades para asegurar su subsistencia. Aun cuando no se analizan en este trabajo estos “resultados” socialmente adversos, debe señalarse que, sin ser exclusivos de la pobreza, no por ello dejan de reflejar un problema social que dificulta aún más las medidas preventivas y correctivas que implementan los gobiernos y otros grupos sociales.

La pobreza es un concepto polisémico sujeto a diferentes visiones, métodos y formas de cuantificación, que se ha modificado en el tiempo y en las diferentes sociedades. Existen muy diversas corrientes de pensamiento en torno a su conceptualización, su forma de identificarla y medirla, con factores comunes que expresan una gran coincidencia en su manera de concebirla, aceptando la privación extrema del bienestar, cuyas acentuadas y persistentes carencias a lo largo del tiempo colocan a este grupo de personas en la franja inferior de la estructura social (Sánchez, 2010:93).

Marañón, *et al.* (2009:99) conciben la pobreza “*como el resultado de procesos específicos que definen la distribución del poder y el acceso a los recursos entre los actores políticos y económicos*”. Asimismo, especifican que en el caso de América Latina y particularmente en México, el problema de la pobreza en las últimas décadas se debe analizar considerando tres elementos: el tipo de relaciones que se concretan entre el capital y el trabajo; el tipo de relación entre el Estado y la sociedad, y la heterogeneidad histórico- estructural de las sociedades.

La primera de las dimensiones planteadas considera que históricamente se ha venido repitiendo una tendencia hacia la marginación de la mano de obra, en cual se han introducido otros conceptos en función del grado de severidad del problema como son: vulnerabilidad, desigualdad, marginalidad, exclusión, segmentación, inseguridad y discriminación, entre otros.

Sin lugar a duda, el concepto de “pobreza” es relativo, y se mide de diferentes formas de acuerdo al análisis previo de la situación socioeconómica de cada área o región y de los patrones culturales que expresan el estilo de vida dominante en ella. Así, por ejemplo, para un habitante de un país desarrollado, ser pobre tal vez signifique no poseer automóvil o no tener los medios para viajar en avión en las vacaciones de verano; en tanto que para un individuo de una nación subdesarrollada, se traduce posiblemente en no tener los medios para curarse, vestir o, incluso, para comer. Sin embargo, en sus respectivas sociedades, ambos sujetos son considerados pobres, porque pertenecen a la escala más baja de la distribución de ingresos que rige en su zona.

Sin embargo, la pobreza no es un sentimiento de carencia, ya que para nadie resulta ajeno, el hecho de que la verdadera pobreza está relacionada con la falta de atención médica, la carencia de vivienda digna, la escasez de empleo o del empleo suficientemente remunerado, la adecuada nutrición, la oportunidad de educación, la alta tasa de mortalidad infantil y la ausencia de todos o parte de aquellos factores que garantizan una vida digna.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, expresa el significado del adjetivo *pobre* como “necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez”. Igualmente, define el sustantivo

pobreza como “necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida” (Boltvinik y Hernández, 2001:30). Quizá una definición más exacta de pobreza, añadiría a la falta de recursos que la caracteriza, la incapacidad y ausencia total de oportunidades para allegárselos.

Señala Coneval (2013), la pobreza debe ser estudiada y medida en perspectiva multidimensional, ya que no se trata de revisar exclusivamente su comportamiento medido en función del ingreso, debe ampliarse el espectro de análisis, para tener un acercamiento a lo que debiera ser un sistema de vida en función del bienestar económico de las personas.

### **3.2 Factores económicos que explican la existencia de la pobreza**

Según Tépach (2012), el enfoque macroeconómico tradicional considera a la pobreza como una variable endógena, que depende de tres variables exógenas; la actividad económica, la distribución del ingreso y la tasa de desempleo. Respecto a la falta de crecimiento económico de la economía nacional, ésta tiene su origen recientemente en el proceso de cambio estructural que se inició en 1982, dando paso al modelo de crecimiento hacia afuera o secundario-exportador, argumentando que la etapa de sustitución de importaciones mostraba signos inequívocos de agotamiento.

La restructuración de la economía del país iniciada a principios de la década de los ochenta del siglo XX, tuvo como objetivo insertarla a las nuevas reglas del mundo globalizado, guiada por los principios dogmáticos del Fondo Monetario Internacional (FMI), calificado así por Stiglitz (2002), y que consistió en la instrumentación de las tesis centrales del *Consenso de Washington*, las cuales impactaron en los tres sectores claves de la economía nacional:

a) El primero es el sector público, bajo la tesis que el desequilibrio fiscal fue la causa que explicó la crisis económica de 1982, se inició la etapa de adelgazamiento del Estado vía la venta y desincorporación de las empresas paraestatales; se redujo el gasto público, enfatizando en la inversión y en el gasto social, vía la reducción de los subsidios gubernamentales que se orientaban hacia

la población más desprotegida. Por el lado de los ingresos, aumentaron las tasas impositivas para incrementar la recaudación y reducir la dependencia fiscal que se tenía de los ingresos provenientes de la actividad petrolera.

b) El segundo sector fue el externo, se inició el proceso de liberalización comercial, instrumentando, entre otras medidas, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, como los permisos previos a la importación, la instrumentación de drásticas devaluaciones cambiarias y la firma de diversos tratados comerciales bilaterales y multilaterales, entre ellos, el signado por nuestro país con Estados Unidos y Canadá.

Estas medidas tuvieron como objetivo incrementar la competitividad del sector industrial, ser un instrumento de control de la inflación y equilibrar nuestra balanza comercial; sin embargo, en la búsqueda de su estabilidad, se presentó un drástico desmantelamiento de la industria nacional, caída de la actividad económica y la consecuente pérdida masiva de empleos.

c) El tercer sector fue el financiero, inició con su proceso de liberalización del crédito y de las tasas de interés, las cuales eran reguladas por la Banca Central. Después de la crisis de 1982 se comenzó la restructuración institucional para que fueran los deudores y acreedores los que determinaran el nivel de ambas variables, con el objetivo de incrementar el ahorro y fomentar la inversión privada; sin embargo, ha sido una de las causas recurrentes de crisis financieras en el país, debido a la falta de instrumentos de regulación de la autoridad monetaria y el riesgo moral (*Hazard Moral*) con el que han operado los intermediarios financieros.

El conjunto de reformas que se han instrumentado en nuestro país desde 1982, han tenido como objetivo aprovechar las ventajas ofrecidas por la globalización económica y que se pueden sintetizar en crecimiento económico de largo plazo con estabilidad de precios, acompañado de una mejora en la distribución de la renta, objetivos ampliamente defendidos por el FMI, el organismo rector de insertar a las economías emergentes a los mercados globales; sin embargo, a la luz de 35 años de reformas estructurales, los resultados muestran signos claros de estancamiento económico y deterioro de la calidad de vida de una alta proporción de los habitantes de nuestro país.

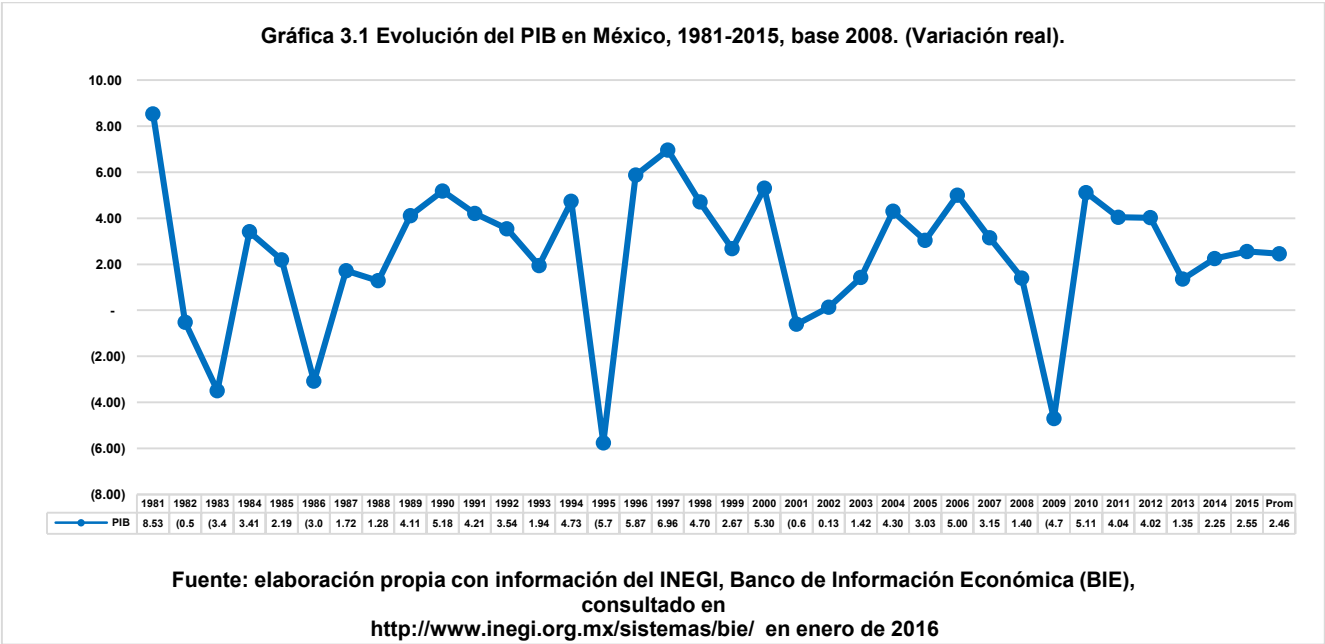
Los fundamentos de la teoría económica establecen que el crecimiento es una condición necesaria, aunque no suficiente para incrementar los niveles de vida de la sociedad, después de crecer es necesario distribuir la riqueza entre los diferentes estratos de la población para alcanzar altos niveles de desarrollo social.

Sin embargo, la historia económica contemporánea de México nos muestra que los hacedores de la política económica no han logrado compatibilizar dichos objetivos. Por el contrario, México lleva tres décadas y media de bajo crecimiento económico, el cual está altamente concentrado en los poderosos grupos que dominan los sectores claves de la economía, haciéndola poco competitiva, sin el potencial para absorber el constante crecimiento de la mano de obra, la cual no se incorpora siempre en condiciones dignas al mercado laboral.

Durante el periodo de 1980 al 2016 se ha instrumentado el modelo liberal secundario-exportador; en 1983 el Producto Interno Bruto (PIB base 2008) cayó al -3.49% y en 1986 la caída fue al -3.08%; en menos de cuarenta meses, el ciclo económico mexicano alcanzó dos veces la fase de crisis. Entre 1982 y 1986, el PIB creció a una tasa promedio de -0.30% (Véase gráfica 3.1).

A partir de 1986 las fases de crisis del ciclo económico mexicano se han prolongado. Como se puede ver en dicha gráfica, en 1986 la caída del PIB fue a una tasa negativa del 3.08% y mantuvo tasas de crecimiento positivas hasta 1995, cuando nuevamente creció a una tasa negativa del 5.76%, pasaron nueve años para registrar otra reducción drástica de la actividad económica. Entre 1986 a 1995, la economía del país creció a una tasa promedio del 1.79%. El periodo de 1995 al 2009 ha sido el de mayor auge de la actividad económica del país. Entre una crisis a otra pasaron catorce años, aunque el ciclo expansivo se interrumpió en el 2001 cuando el PIB creció a una tasa real negativa del 0.61%, sin embargo, no se presentaron escenarios recesivos. Durante este periodo de catorce años, la actividad económica creció a un promedio del 2.19. Por último, entre el periodo 2010-2015 la economía nacional no ha presentado ningún ciclo recesivo, aunque su tasa de crecimiento sigue siendo baja, en este periodo el PIB registró un incremento promedio de 3.22%.

Las recurrentes crisis fiscales, financieras y de balanza de pagos registradas en nuestro país desde 1982 hasta el 2015 han generado un errático crecimiento de la actividad económica nacional, la tasa promedio en los últimos treinta y cinco años de vigencia del modelo secundario-exportador ha sido del 2.46% (Ver gráfica 3.1).



Al crecimiento insuficiente de la actividad económica del país, se adiciona el problema de la mala distribución de la riqueza, la cual se analiza a partir de la información proporcionada por la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), publicación bianual del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). De acuerdo con esta encuesta, el ingreso que perciben los hogares de México se agrupa en diez deciles, cada uno concentra el 10% de las familias del país. Los hogares de menores ingresos se agrupan en los primeros deciles y los que tienen los ingresos más altos se concentran en los últimos deciles. Desde una óptica extrema, las familias más pobres están en el decil I, la riqueza se incrementa en la medida que se avanza de deciles hasta llegar al X, donde se ubica al 10% de las familias más ricas del país.

Desde el enfoque vertical del análisis de la distribución de la riqueza, en el cuadro 3.1, observamos que en 1984, al inicio de la instrumentación en México del modelo secundario-exportador, del ingreso monetario total que percibieron el conjunto de los hogares del país, el 0.60% lo captaron las familias más pobres localizadas en el decil I; mientras que los hogares con los ingresos más altos ubicados en el decil X concentraron el 36.9%. En el año 2014, a 35 años de vigencia del actual modelo económico, la concentración de la riqueza siguió siendo marcadamente favorable hacia los hogares con los ingresos más altos. Del ingreso monetario total, el 1.9% fueron captados por las familias más pobres localizadas en el decil I, mientras que, los hogares más ricos ubicados en el decil X concentraron el 35.5%.

El análisis horizontal de la concentración de la riqueza, expuesto en el cuadro 3.1, revela que esta se ha mantenido prácticamente constante durante la vigencia del modelo secundario-exportador, porque de 1984 al 2014, los hogares con los ingresos más bajos incrementaron su participación en la distribución del ingreso monetario del 0.6% en 1984 al 1.9% en el 2014. Por el contrario, los hogares con los ingresos más altos han tenido un comportamiento más inestable, su participación en 1984 fue de 36.9%, subió a 44.5% en 1988, se redujo drásticamente a 35.3% en el 2010 y se mantuvo en 2014 con el 35.5%.

<b>Cuadro 3.1 Distribución del ingreso corriente monetario en México, por deciles de hogares, 1984, 1998, 2010 y 2014. (Participación en el ingreso monetario total).</b>					
<b>Deciles</b>	<b>1984</b>	<b>1998</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>Media</b>
<b>I</b>	<b>0.6</b>	<b>0.4</b>	<b>1.4</b>	<b>1.9</b>	<b>1.1</b>
II	1.8	1.4	2.8	3.2	2.3
III	3.1	2.7	3.9	4.2	3.5
IV	4.5	3.9	4.9	5.2	4.6
V	6.1	5.0	6.1	6.3	5.9
VI	7.8	6.4	7.5	7.5	7.3
VII	9.8	8.3	9.4	9.1	9.2

VIII	12.6	11.1	12.1	11.4	11.8
IX	16.7	16.2	16.6	15.7	16.3
X	36.9	44.5	35.3	35.5	38.1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con información de INEGI, en la ENIGH 1984, 1998, y 2010, 2014. Consultado en febrero de 2016, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/>

La errática evolución de la actividad económica y la alta concentración de la riqueza son los factores económicos más importantes para explicar los fuertes problemas estructurales que actualmente enfrenta el mercado laboral mexicano, y que se manifiestan en un crecimiento del PIB insuficiente para cubrir la creciente demanda de empleos.

En *el Plan Nacional de Desarrollo* (PND) de 2001 a 2006 se expone una de las disertaciones más interesantes entre la importancia de alcanzar un crecimiento económico sostenido y redistributivo, con el objeto de maximizar el potencial generado por la estructura poblacional de nuestro país.

Este programa de gobierno (Presidencia de la República, 2001: 23) realiza un diagnóstico profundo sobre la necesidad que tiene el país de encontrar fórmulas de crecimiento económico sostenido para potencializar el bono demográfico:

*La transformación en la estructura por edades propiciará una relación cada vez más ventajosa entre la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 65) y la población en edad laboral (entre 15 y 64), lo que abrirá durante las próximas tres décadas una “ventana de oportunidad transitoria” o “bono demográfico”, al aumentar más rápidamente la población en edad laboral que la población dependiente. El bono demográfico en la próxima década podría convertirse en un importante factor para el desarrollo del país si logramos crear los empleos necesarios, al propiciar una mayor capacidad de ahorro de los hogares y el despliegue de estrategias más eficaces tanto*



*de formación y utilización de los recursos humanos disponibles, como de acumulación y movilización de activos.(...)*

El bono demográfico está asociado, entre otras causalidades, con una creciente presión en la demanda del mercado laboral, la cual, de acuerdo con este PND (Presidencia de la República, 2001:21), tendrá el siguiente ritmo de crecimiento:

*Por su parte, el grupo de población de 15 a 64 años continuará aumentando su tamaño (de 59 millones en 2000 a 75 millones en 2010 y a 87 millones en 2030) y con ello aumentará también el potencial productivo y de creación de riqueza del país. La trayectoria de crecimiento de este grupo de edad representará un enorme desafío en términos de nuevos puestos de trabajo. Se estima que sin contar los rezagos acumulados, el número de nuevos demandantes de empleo, aunque decreciente, seguirá siendo muy significativo, al menos en los próximos tres lustros: de cerca de 1.2 millones anuales entre 2000 y 2005; de 1.1 millones de 2005 a 2010, y de poco menos de un millón entre 2010 y 2015. (...)*

Por su parte, Hernández Laos citado en Bush (2008: 13-14) afirma:

*Las políticas laborales jugarán un papel determinante en el equilibrio entre oferta y demanda de mano de obra, así como también el crecimiento de las inversiones pública y privada, la evolución del ingreso, los cambios tecnológicos, los programas de las empresas para elevar la productividad, la edad de jubilación de los trabajadores, los beneficios de la seguridad social, las posibilidades existentes para la ampliación del trabajo por cuenta propia, los niveles de escolaridad y la migración internacional, entre otros. Escenarios de prospectiva económica apuntan que se requeriría de una tasa de crecimiento del PIB constante de 4.6% de 2000 a 2030 para que el número de empleos formales, productivos, bien remunerados y con*

*prestaciones (incluida la seguridad social) pueda absorber casi 85% de la PEA en 2030.*

El análisis *ex ante* indicaba que la economía mexicana tenía que haber crecido a una tasa constante del PIB de 4.6% en promedio anual entre el 2000 y el 2015, para generar una oferta laboral equivalente al 85% de los 16.5 millones de nuevos empleos que demandó la población en edad de trabajar del país, de los cuales, 1.2 millones de puestos de trabajo anuales se adicionaron al mercado de trabajo entre el año 2000 y el 2005; 1.1 millones entre el 2005 y el 2010 y un poco menos de 1 millón anual entre el 2010 y 2015.

El análisis *ex post* evidencia –tres décadas después del inicio de la disertación sobre el bono demográfico- la incapacidad de los hacedores de la política económica del país para aplicar las medidas necesarias para potencializar el crecimiento de la economía del país y generar la oferta de empleos bien remunerados que requiere la población en edad de trabajar. Así, durante el periodo 2000-2015, el PIB tuvo un crecimiento promedio del 2.36%, por debajo del nivel requerido (4.6%) para absorber el 85% de la fuerza de trabajo que se incorporó al mercado laboral del país.

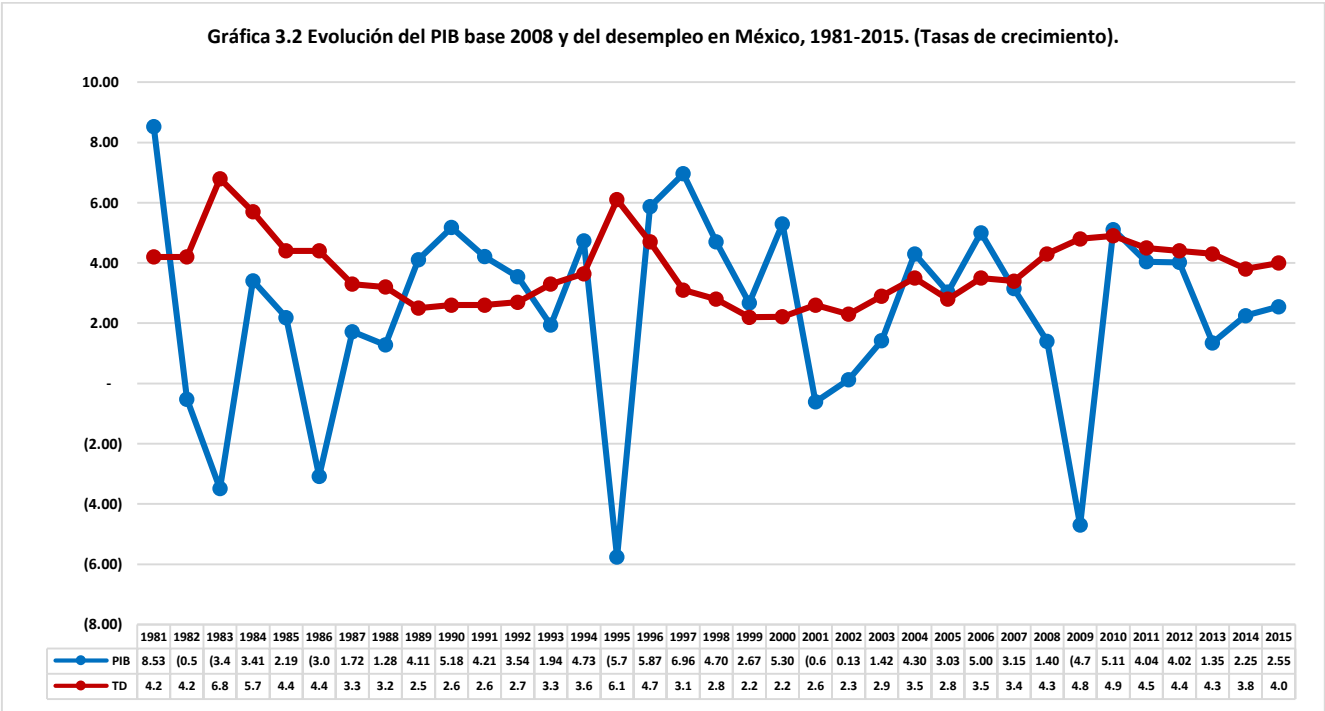
La falta de crecimiento del PIB es una de las causas más importantes para incrementar la tasa de desempleo, la cual se incrementa en los periodos donde la economía del país ha sufrido importantes crisis económicas.

Como puede observarse en la gráfica 3.2, en 1983, justo cuando la economía nacional cayó al -3.49% del PIB, como producto de las medidas de estabilización económica, la tasa de desempleo, que establece la relación entre las personas desocupadas respecto a la población económicamente activa (PEA), se incrementó al 6.8%. Asimismo, el descenso de esta tasa se hace de manera lenta, debido a que depende de la rapidez con la cual se logre la recuperación económica.

Con la crisis de 1995, generada por el manejo erróneo del sistema financiero local, el cual estaba apalancado con una alta proporción de inversión de corto plazo, el PIB nacional cayó al 5.8%, la tasa de desempleo alcanzó uno de los niveles más

altos durante el periodo que comprende el actual modelo secundario-exportador, en ese año se ubicó en 6.10%.

A partir del año 2001, la tasa de desempleo tuvo una tendencia creciente que hasta la actualidad no se ha detenido, alcanzando su nivel más alto en el año 2009, justo cuando México enfrentó una importante crisis generada por el sistema financiero internacional. En ese año, el PIB se contrajo al -4.7%, la crisis generó un deterioro del mercado laboral, lo que implicó que la tasa de desempleo nuevamente se incrementara, alcanzando el 4.8% (Ver gráfica 3.2).



Fuente: elaborado con base en información del INEGI, (BIE), consultado en <http://inegi.org.mx/sistemas/bie/> en febrero de 2016

Con información del CONEVAL (2015), se expone la evolución de la tasa de pobreza patrimonial, de capacidades y alimentaria, las cuales relacionan el número de personas en situación de pobreza en sus respectivas vertientes, entre la población total del país, la información está disponible desde 1992 hasta el 2012, en periodos bianuales, observándose que las respectivas fases de expansión y declinación de la tasa de pobreza, están estrechamente correlacionadas con el comportamiento del PIB y de la tasa de desempleo. En el cuadro 3.2 se presenta la

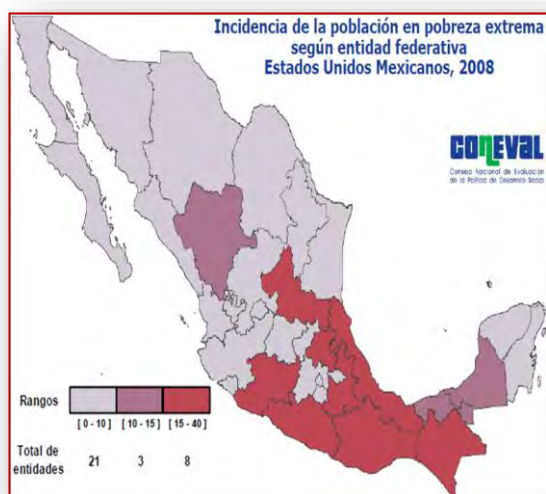
evolución de la pobreza 1992- 2012 por la dimensión de ingreso, así como las definiciones de pobreza patrimonial, de capacidades y alimentaria.

**Cuadro 3.2 Evolución de la pobreza 1992- 2012 por la dimensión de ingreso**

Años	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria	Capacidades <sup>2</sup>	Patrimonio <sup>3</sup>	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
1992	21,4	29,7	53,1	18.579.252	25.772.159	46.138.837
1994	21,2	30,0	52,4	19.008.088	26.885.596	47.018.805
1996	37,4	46,9	69,0	34.654.309	43.444.956	63.967.416
1998	33,3	41,7	63,7	31.682.407	39.751.061	60.671.333
2000	24,1	31,8	53,6	23.722.151	31.216.334	52.700.549
2002	20,0	26,9	50,0	20.139.753	27.085.351	50.406.024
2004	17,4	24,7	47,2	17.914.516	25.435.261	48.625.044
2005	18,2	24,7	47,0	18.954.241	25.669.769	48.895.535
2006	14,0	20,9	42,9	15.147.499	22.657.319	46.549.346
2008	18,6	25,5	47,8	20.789.646	28.486.370	53.381.457
2010	18,8	26,6	51,1	21.535.243	30.493.420	58.519.936
2012	19,7	28,0	52,3	23.088.910	32.881.564	61.350.435
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012						
1 Pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.						
2 Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.						
3 Pobreza patrimonial: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.						
Fuente: estimaciones del CONEVAL. (2013) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011- 2012. Con base en las ENIGH de 1992 a 2012						

En la figura 3.1 se presenta un mapa donde se señala cuáles son las regiones del país que tienen pobreza extrema o alimentaria, las cuales se ubican en la zona sur sureste del país.

**Figura 3.1 Pobreza alimentaria o extrema**



**\*Pobreza alimentaria.-**

Condición que limita lograr un ingreso permanente para adquirir una canasta básica alimentaria, que aseguren una vida sana; su nivel está por debajo de la línea de bienestar mínimo, la cual debe contar con capacidades en educación, de salud, seguridad social, vivienda con servicios básicos.

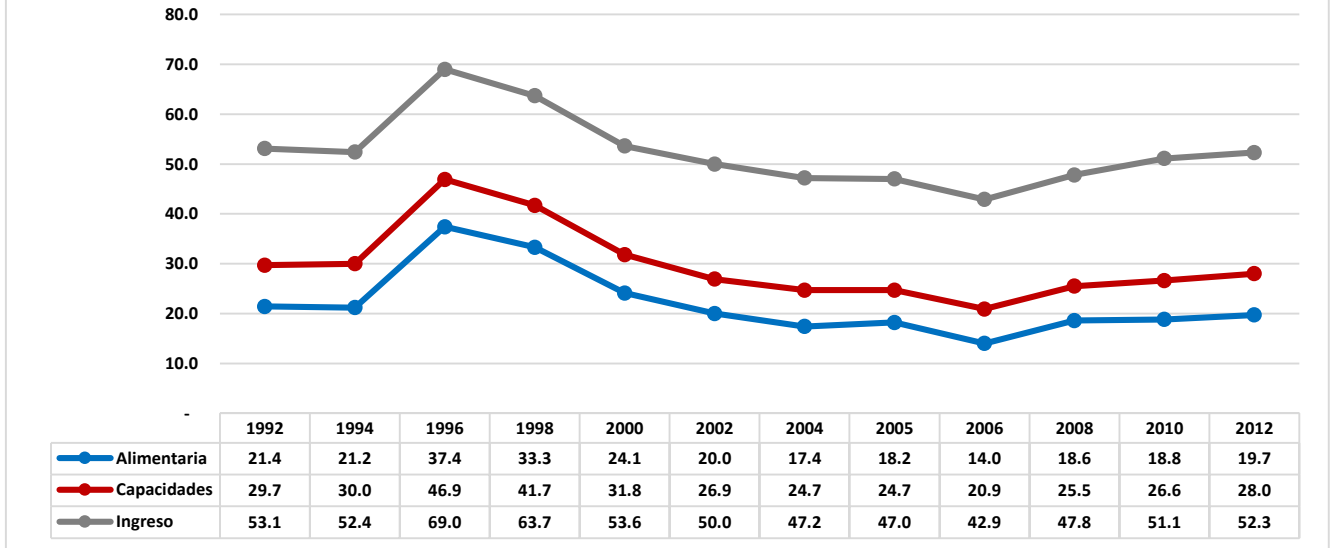
La región sur sureste del país es la que registra el nivel más severo; el resto del país, logra niveles de pobreza moderada.

Fuente: CONEVAL. (2013) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011- 2012.

Como ya se citó, la crisis de 1995 se tradujo en una drástica caída de la actividad económica e incremento de la tasa de desempleo, como consecuencia de la evolución de ambas variables, la tasa de pobreza, en su vertiente patrimonial también aumentó significativamente, de 1994 a 1996 pasó del 52.4% a 69.0%; para ese mismo periodo, la tasa de pobreza por capacidades pasó de 30.0% a 46.9% y la alimentaria creció de 21.2% a 37.4% (Ver gráfica 3.3).

Desde 1996, la tasa de pobreza registró un largo periodo de descenso que duró 12 años; sin embargo, durante el periodo 2006 al 2010, se reinició un proceso de crecimiento que se agudizó con la crisis financiera registrada en nuestro país en el 2009. En este periodo, la pobreza patrimonial se incrementó de 42.7% a 51.3%, la de capacidades pasó de 20.7% a 26.7% y la alimentaria aumentó de 13.8% a 18.8% (Ver gráfica 3.3).

Gráfica 3.3 Población en pobreza por la dimensión de ingreso, 1992 - 2012. (% de la población total).



Fuente: elaborado con base en información de CONEVAL (2015), disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

El análisis macroeconómico de la evolución de la pobreza nos evidencia empíricamente que para inhibir su crecimiento, es una condición necesaria que la economía nacional alcance tasas de crecimiento reales positivos de largo plazo; sin embargo, no basta crecer, también se necesita redistribuir la riqueza entre los diferentes estratos de la sociedad. El instrumento redistribuido por excelencia es la generación de empleos, porque permite a la población participar en la creación del producto social y formar parte del desarrollo socioeconómico.

Oszlak (1994) ha planteado que en las economías emergentes el Estado retome nuevamente su papel protagónico como ente generador de crecimiento económico y redistribuidor de la riqueza, cuidando los necesarios equilibrios para una sana convivencia con los actores que forman parte del mercado. Sostiene la necesidad de refundar su rol en la economía, incrementando su participación y regulación en los sectores claves donde el mercado ha mostrado su incapacidad para auto-regularse. Este replanteamiento podría evitar las frecuentes crisis generadas en el sector financiero, que en los últimos años ha detenido el crecimiento de la economía global, incidiendo negativamente en el bienestar de millones de personas.

### **3.3 Marco conceptual de la pobreza multidimensional**

En el año 2004 se promulgó la *Ley General de Desarrollo Social (LGDS)*, su artículo 36 establece los nuevos criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza a partir de una metodología basada en un enfoque multidimensional de la misma. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en atención a este mandato jurídico, dio a conocer en diciembre de 2009 esta nueva metodología. De acuerdo con el CONEVAL (2010, 2011), las metodologías de medición multidimensional de la pobreza, a diferencia de las que se basan en los enfoques unidimensionales o pobreza monetaria, permiten incorporar dimensiones no monetarias de las condiciones de vida de la población, haciendo posible conocer las carencias sociales más importantes de los habitantes de este país, y que están relacionadas con el acceso a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, los servicios básicos y la alimentación.

Se concluye que la peor condición socioeconómica de la población en México está relacionada con el problema de la pobreza extrema, porque estos individuos perciben ingresos que no alcanzan para cubrir su canasta alimentaria básica y tienen múltiples carencias sociales. En contrapartida, la población no pobre y no vulnerable es la que está en mejor situación, porque su ingreso monetario le permite cubrir el costo de la canasta básica alimentaria y no alimentaria y no tiene déficits en las carencias sociales.

### **3.4 Análisis de los indicadores de pobreza**

Siguiendo la metodología del CONEVAL, se analizará el comportamiento de los indicadores de pobreza para el país, desarrollando las siguientes vertientes: pobreza moderada y extrema; vulnerabilidad por ingresos; vulnerabilidad por carencias sociales y población no pobre y no vulnerable. Nótese que este análisis rebasa el análisis de la pobreza por dimensión de ingresos expuesto en la gráfica 3.3.

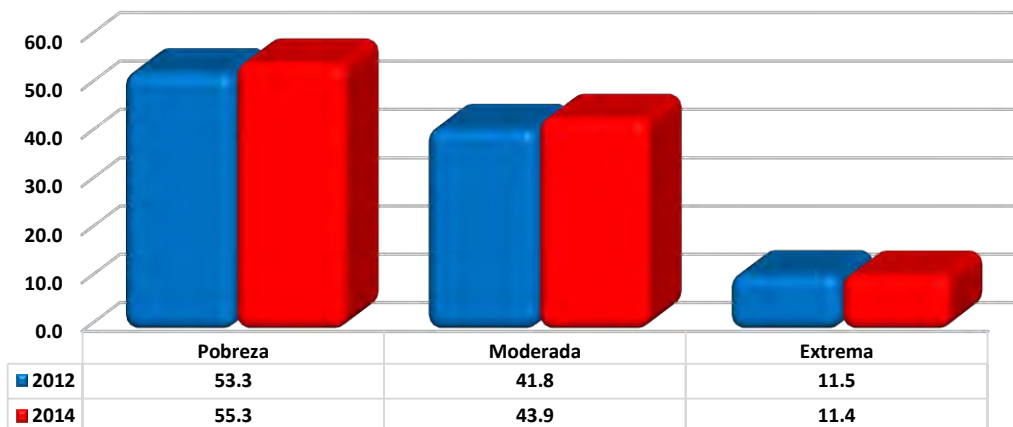
Se inicia el análisis retomando algunas breves consideraciones sobre el coeficiente de Gini, éste es un instrumento que nos permite identificar el esfuerzo que los gobiernos están realizando para reducir sus índices de pobreza.

De acuerdo con el Banco Mundial (2016), el índice de Gini mide el grado de desigualdad de la distribución del ingreso o la desigualdad de la riqueza de una región, es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de un espacio territorial, toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso (perfecta distribución) y 1 que sólo un individuo tiene todo el ingreso (perfecta concentración). En México, el índice de Gini en 2012 fue de 0.44 y para 2014 fue de 0.438, lo cual indica una leve reducción en el nivel de concentración de la riqueza.

En la gráfica 3.4, se observa que la pobreza en general se ha incrementado en términos absolutos, de la población total que vive en México, 53 millones 300 mil estaban en situación de pobreza en el 2012 y 55 millones 300 mil sufrían esta condición en el 2014, lo que significa que, en dos años, la pobreza se incrementó en 2 millones de habitantes. Este aumento se debe a la existencia de un mayor número de pobres moderados que pasaron de 41 millones 800 mil a 43 millones 900 mil habitantes entre el 2012 y el 2014, incrementándose en 2 millones 100 mil habitantes; por su parte, los pobres extremos se redujeron en 100 mil habitantes al pasar de 11 millones 500 mil a 11 millones 400 mil personas que abandonaron esta situación.



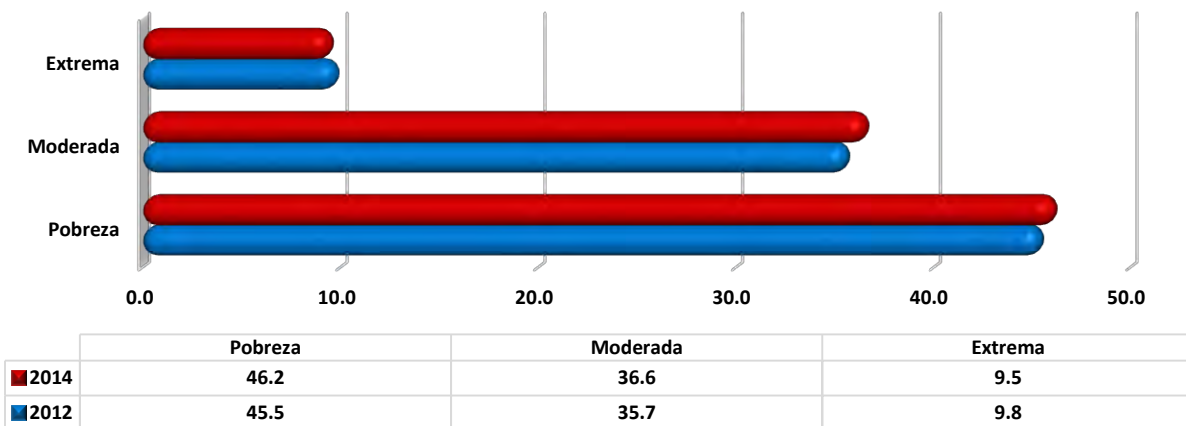
**Gráfica 3.4 Evolución de la población en situación de pobreza en México, 2012-2014. (Millones de personas).**



Fuente: elaborado con base en información de CONEVAL (2015), disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

En la gráfica 3.5, se expone el análisis de la pobreza en términos relativos, en México la población en condición de pobreza aumentó entre el 2012 y el 2014 al pasar del 45.5% al 46.2% del total de los habitantes del país. Por su parte, la pobreza moderada aumentó de 35.7% a 36.6%, en tanto, los que estaban en situación de pobreza extrema disminuyeron de 9.8% a 9.5%.

**Gráfica 3.5 Evolución de la población en situación de pobreza en México, 2012-2014. (% de la población total).**



Fuente: elaborado con base en información de CONEVAL (2015), disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

Anteriormente se analizaba a la pobreza desde un plano unidimensional, considerando únicamente el causal de ingreso, se hablaba entonces de pobreza monetaria, actualmente para pasar al plano multidimensional se han adicionado los elementos relacionados con las carencias sociales.

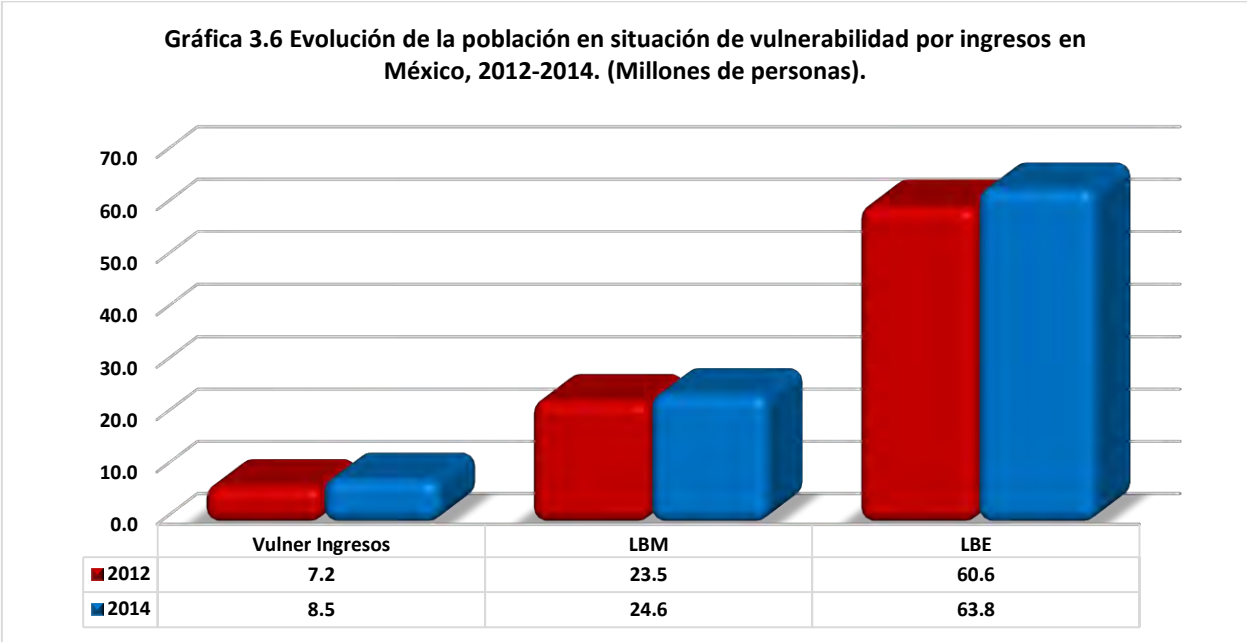
En este sentido, para construir los indicadores relacionados con la pobreza multidimensional es importante evaluar la capacidad que tienen los individuos para obtener un ingreso monetario que les permita adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria.

La vulnerabilidad por ingresos se ubica en dos niveles: 1) el primero menos agudo, está relacionado con la incapacidad que tienen las personas para adquirir un ingreso que les permita comprar por sí mismo la canasta básica, éstos pueden adquirir completamente los bienes alimenticios, aunque no solventan completamente sus necesidades de vivienda, calzado, ropa, entre otros bienes básicos para la supervivencia. Este grupo poblacional obtiene ingresos por debajo de la línea de bienestar económico. 2) Existe otro grupo poblacional cuya vulnerabilidad por ingresos es más agudo que en el caso anterior, está relacionado con la incapacidad que tienen los individuos para adquirir un ingreso que les permita comprar por sí mismo la canasta alimentaria, es una pobreza por ingreso monetario que les impide comprar los bienes alimenticios para su supervivencia, asimismo, están completamente impedidos para demandar los otros bienes fundamentales como la vivienda, el calzado, la ropa, entre otros. Este grupo poblacional obtiene ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Aunque el índice de Gini evidencia que existen muy leves mejoras en la redistribución del ingreso, todos los indicadores de vulnerabilidad por ingreso reportados por el CONEVAL (2015) presentaron retrocesos, debido a que no se ha fortalecido el mercado laboral, que es la fuente para que la población adquiera ingresos a través del intercambio de la fuerza de trabajo por una percepción monetaria.

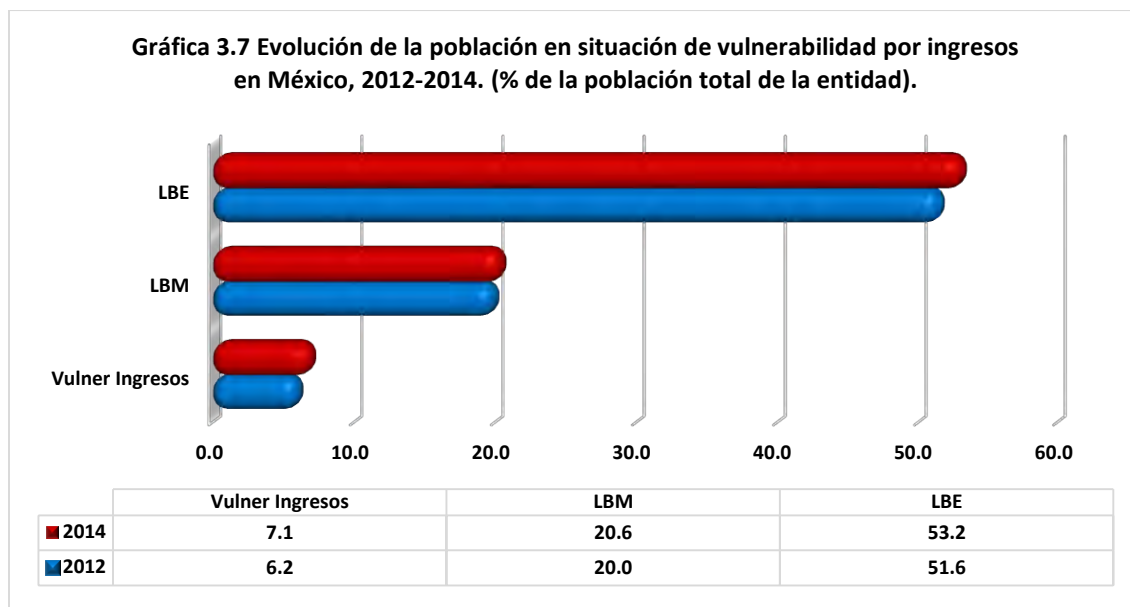
En la gráfica 3.6, se observa que la población vulnerable por ingresos en México registró un aumento de 7 millones 200 mil habitantes a 8 millones 500 mil

entre el 2012 y el 2014. Asimismo, las personas que percibían ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo (incapacidad para adquirir la canasta alimenticia) aumentaron de 23 millones 500 mil a 24 millones 600 mil habitantes; y los que se ubicaron por debajo de la línea de bienestar económico (incapacidad para adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria) también se incrementaron de 60 millones 600 mil a 63 millones 800 mil personas.



Fuente: elaborado con base en información de CONEVAL (2015), disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

La gráfica 3.7 muestra que en términos relativos la vulnerabilidad por ingresos también se incrementó durante el periodo 2012 al 2014, medido como proporción de la población total del país, pasando del 6.2% a 7.1%; el aumento de la población que percibe ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo pasó de 20.0% a 20.6% y la población que obtuvo ingresos por debajo de la línea de bienestar económico se incrementó de 51.6% a 53.2%.



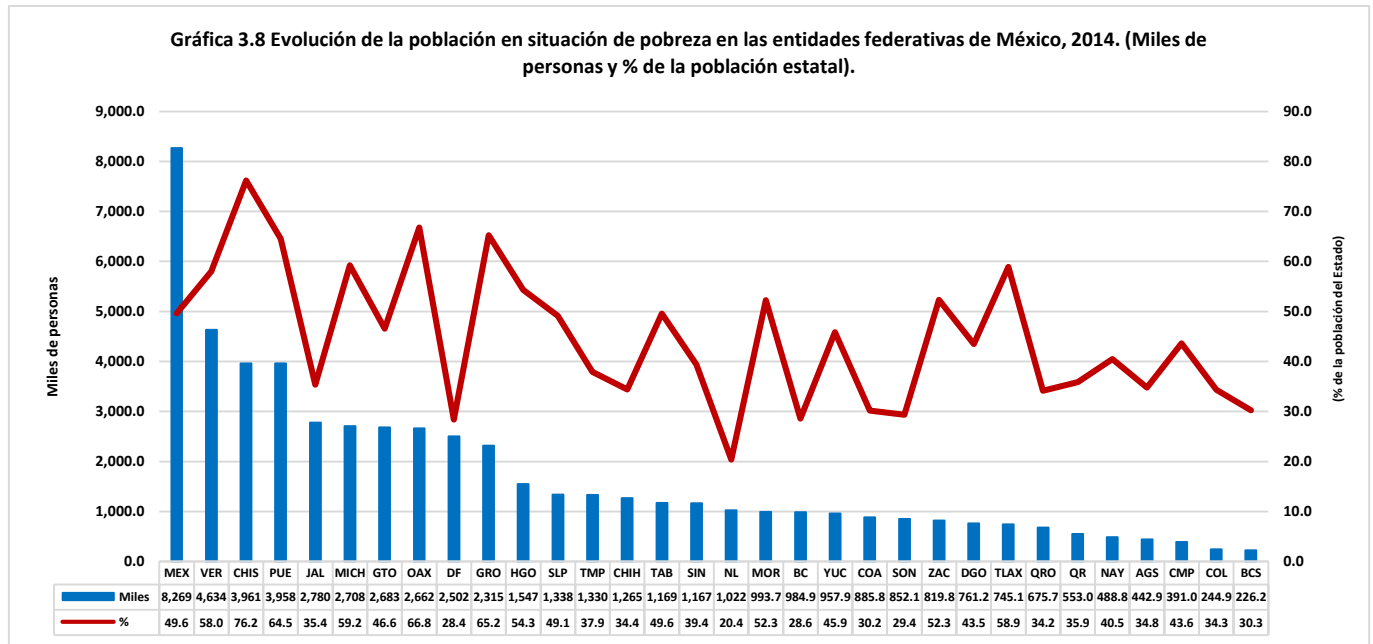
Fuente: elaborado con base en información de CONEVAL (2015), disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

Como ya se mencionó, el índice de Gini para México revela que la política de redistribución de la riqueza ha tenido una muy leve mejoría; sin embargo, el combate a la pobreza no presentó avances, empíricamente esto fue posible comprobarlo, porque en el periodo objeto de análisis los indicadores de pobreza general, extrema y moderada se exacerbaron, en tanto la pobreza moderada aumentó.

### 3.5 Evolución de la pobreza por entidad federativa en México

En el análisis de la evolución de la pobreza por entidad federativa, se observa en la gráfica 3.8, que en términos absolutos el Estado de México es el que registra la mayor población en esta situación con 8 millones, 269.9 mil habitantes, lo que representa el 49.6% de la población que vive en esa entidad, le siguen en orden de importancia: Veracruz con 4 millones 634.2 mil personas pobres (58% de su población), Chiapas con 3 millones 961.0 mil personas (76.2% de su población), Puebla con 3 millones 958.8 mil personas (64.5% de su población), Jalisco con 2 millones 780.2 mil personas (35.4% de su población), Michoacán con 2 millones 708.6 mil personas (59.2% de su población), Guanajuato con 2 millones 683.3 mil

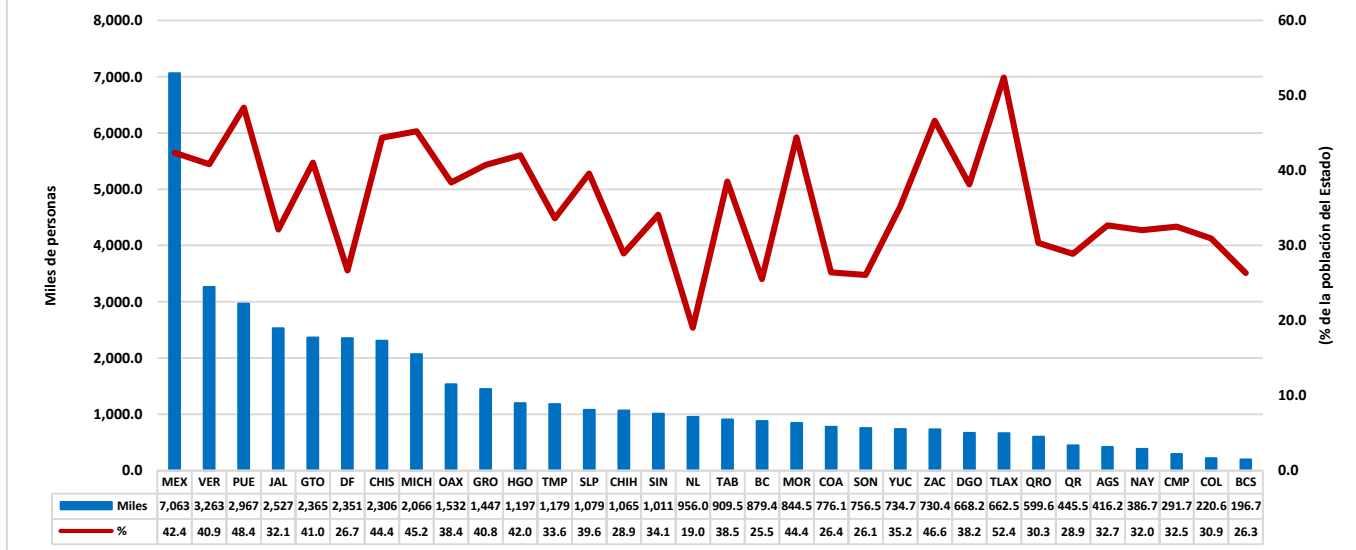
personas (46.6% de su población), Oaxaca con 2 millones 662.7 mil personas (66.8% de su población), Distrito Federal con 2 millones 502.5 mil personas (28.4% de su población) y Guerrero con 2 millones 315.4 mil personas (65.2% de su población).



Fuente: elaborado con base en información de CONEVAL (2015), disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

El análisis de la evolución de la pobreza moderada por entidad federativa, muestra en la gráfica 3.9 que el Estado de México registró 7 millones, 063.0 mil habitantes, lo que representa el 42.4% de la población que vive en esa entidad, le siguen: Veracruz con 3 millones 263.8 mil personas (40.9% de su población), Puebla con 2 millones 967.5 mil personas (48.4% de su población), Jalisco con 2 millones 527.0 mil personas (32.1% de su población), Guanajuato con 2 millones 365.7 mil personas (41.0% de su población), Ciudad de México con 2 millones 351.9 mil personas (26.7% de su población), Chiapas con 2 millones 306.6 mil personas (44.4% de su población), Michoacán con 2 millones 066.8 mil personas (45.2% de su población), Oaxaca con 1 millón 532.5 mil personas (38.4% de su población) y Guerrero con 1 millón 447.3 mil personas (40.8% de su población).

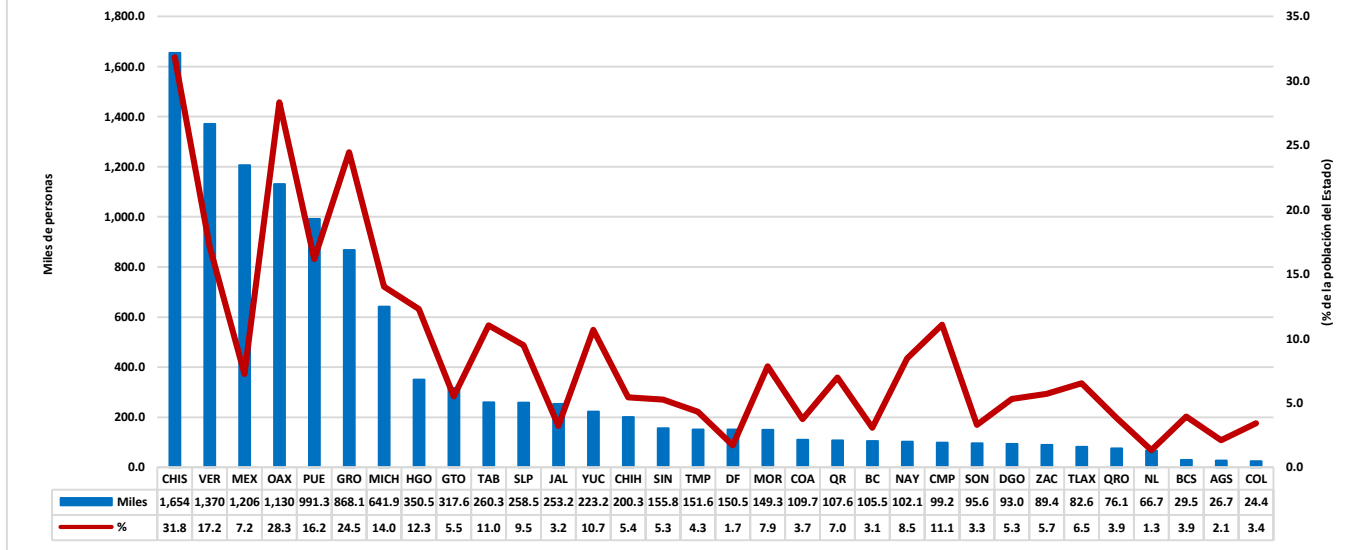
Gráfica 3.9 Evolución de la población en situación de pobreza moderada en las entidades federativas de México, 2014.  
(Miles de personas y % de la población estatal).



Fuente: elaborado con base en información de CONEVAL (2015), disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

En la gráfica 3.10 observamos que la evolución de la pobreza extrema por entidad federativa tuvo el siguiente comportamiento: Chiapas registró 1 millón 654.4 mil habitantes, lo que representa el 31.8% de la población que vive en esa entidad, le siguen: Veracruz con 1 millón 370.5 mil personas (17.2% de su población), Estado de México con 1 millón 206.9 mil personas (7.2% de su población), Oaxaca con 1 millón 130.3 mil personas (28.3% de su población), Puebla con 991.3 mil personas (16.2% de su población), Guerrero con 868.1 mil personas (24.5% de su población), Michoacán con 641.9 mil personas (14.0% de su población), Hidalgo con 350.5 mil personas (12.3% de su población), Guanajuato con 317.6 mil personas (5.5% de su población) y Tabasco con 260.3 mil personas (11.0% de su población).

**Gráfica 3.10 Evolución de la población en situación de pobreza extrema en las entidades federativas de México, 2014.**  
(Miles de personas y % de la población estatal).



Fuente: elaborado con base en información de CONEVAL (2015), disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

### 3.6 El presupuesto para el combate a la pobreza en México, por vertientes del gasto

La existencia de pobreza en México ha implicado que el gobierno federal realice y diseñe estrategias de gasto público para combatirla a través de las siguientes cuatro vertientes:

- i. Desarrollo de capacidades: tiene como objetivo fortalecer el capital humano de la población con más bajos ingresos del país, para garantizar una auténtica igualdad de oportunidades para todos los estratos sociales, mediante el desarrollo de las capacidades básicas, de tal forma que les permita mejorar sus condiciones de vida con sus propios esfuerzos;
- ii. Desarrollo regional: tiene como objetivo avanzar en la superación de los desequilibrios regionales preexistentes en el país a través de dos vertientes: una de carácter micro-regional, que busca transformar las localidades en donde viven las personas con mayores desventajas, a través del fortalecimiento de la infraestructura social básica y el mejoramiento de la vivienda; y la otra, de mayor alcance que considera sistemas regionales

donde se involucran un conjunto de localidades o municipios de varias entidades federativas.

- iii. Apoyos a grupos sociales vulnerables: tiene como objetivo abatir los rezagos que sitúan condiciones de vulnerabilidad a diversos grupos sociales, es una condición indispensable para avanzar en la conformación de una atmósfera de igualdad de oportunidades que exige el **desarrollo humano sustentable**; y
- iv. Desarrollo urbano: tiene como objetivo formular, conducir y promover un desarrollo urbano adecuado para que contribuya a reducir el número de personas en condiciones de pobreza e incremente las oportunidades para la integración social y económica.

Para el ejercicio fiscal 2010, la Cámara de Diputados aprobó un gasto global para el combate a la pobreza de 389 mil 513.02 mdp, para el ejercicio fiscal 2016 estas erogaciones se incrementaron a 491 mil 466.69 mdp, lo que representó un aumento del 26.17%.

El gasto para el combate a la pobreza, por vertiente, evolucionó de la siguiente manera, según puede verse el cuadro 3.3:

- i. Para desarrollo de capacidades, se aprobaron 205 mil 688.40 mdp en el 2010 y 244 mil 098.45 mdp para el 2016, cifra que representa un incremento real del 18.67% durante este periodo;
- ii. Para desarrollo regional, se aprobaron 89 mil 641.93 mdp en el 2010 y 82 mil 326.05 mdp para el 2016, cifra que representa un decremento real del 8.16% durante este periodo;
- iii. Para grupos vulnerables, se aprobaron 73 mil 098.80 mdp en el 2010 y 142 mil 164.73 mdp para el 2016, cifra que representa un incremento real del 94.48% durante este periodo;
- iv. Para desarrollo urbano, se aprobaron 21 mil 083.89 mdp en el 2010 y 22 mil 877.47 mdp para el 2016, cifra que representa un incremento real del 8.50% durante este periodo.



<b>Cuadro 3.3 Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, por vertientes 2010-2016.</b> (Millones de pesos).							
Vertientes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Millones de pesos						
Desarrollo de Capacidades	205,688.40	201,145.10	206,911.43	235,350.56	228,919.19	241,055.29	244,098.45
Desarrollo Regional	89,641.93	95,689.24	98,077.42	101,734.57	110,011.34	110,400.35	82,326.05
Grupos Vulnerables	73,098.80	75,820.97	70,470.28	81,811.49	109,575.56	110,388.67	142,164.73
Desarrollo Urbano	21,083.89	19,557.26	22,336.34	19,983.22	26,654.21	22,589.08	22,877.47
<b>Gasto total</b>	<b>389,513.02</b>	<b>392,212.57</b>	<b>397,795.48</b>	<b>438,879.84</b>	<b>475,160.30</b>	<b>484,433.38</b>	<b>491,466.69</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2016*. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto), consultado en febrero 2016.

El gasto para el combate a la pobreza, en su vertiente de desarrollo de capacidades, en el rubro de salud registró un gasto de 65 mil 851.50 mdp en el 2010, incrementándose a 91 mil 953.21 mdp para el 2016, destacando dos importantes programas para el combate a la pobreza: OPORTUNIDADES / PROSPERA para Salud, aprobándose 4 mil 958.40 mdp en el 2010 y 6 mil 209.91 mdp para el 2016 y el seguro popular cuya asignación presupuestaria fue de 52 mil 378.93 mdp en el 2010 y de 75 mil 437.20 mdp en el 2016 (Ver cuadro 3.4).

<b>Cuadro 3.4 Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente de desarrollo de capacidades, relacionados con los programas de salud, 2010-2016. (Millones de pesos).</b>								
Programas	Ramos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		Millones de pesos						
<b>Total Salud</b>		<b>65,851.50</b>	<b>71,222.41</b>	<b>79,521.28</b>	<b>82,477.79</b>	<b>89,033.42</b>	<b>92,307.91</b>	<b>91,953.21</b>
OPORTUNIDADES/PROSPERA	Ramo 12	4,958.40	5,123.60	5,314.41	5,544.22	5,825.14	6,023.19	6,209.91
Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)	12 Salud	52,378.93	56,946.69	64,402.46	66,791.94	72,330.03	74,789.23	75,437.20
Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	12 Salud	1,049.87	985.54	1,141.37	1,245.93	1,457.60	1,671.39	-
Sistema Integral de la Calidad en Salud/Calidad en la Atención Médica	12 Salud	164.30	166.59	163.03	95.70	101.35	104.80	104.80
Programa IMSS-OPORTUNIDADES	19 Aport. SS	7,300.00	8,000.00	8,500.00	8,800.00	9,319.30	9,719.30	10,201.30

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2016*. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto), consultado en febrero 2016.

En la vertiente de desarrollo de capacidades, puede observarse en el cuadro 3.5, programas que buscan fortalecer el rubro de educación, los cuales pasaron de

34 mil 149.21 mdp a 44 mil 037.81 mdp entre el 2010 al 2016. El programa más representativo en este rubro es el de OPORTUNIDADES/PROSPERA aprobándose 23 mil 149.21 mdp en el 2010 y 29 mil 152.42 mdp para el 2016.

Otro rubro en la vertiente del desarrollo de capacidades son los programas de alimentación, cuya erogación fue de 54 mil 647.57 mdp en el 2010 y de 63 mil 948.04 mdp en el 2016. El programa OPORTUNIDADES / PROSPERA es el más importante, recibió una asignación de 38 mil 844.16 mdp en el 2010 y de 46 mil 804.41 mdp para el 2016.

<b>Cuadro 3.5 Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente de desarrollo de capacidades, relacionados con los programas de educativos y alimentarios, 2010-2016. (Millones de pesos).</b>								
Programas	Ramos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		Millones de pesos						
<b>Total Educación</b>		<b>34,149.21</b>	<b>38,025.57</b>	<b>36,232.55</b>	<b>58,130.22</b>	<b>41,364.33</b>	<b>43,491.26</b>	<b>44,037.81</b>
OPORTUNIDADES/PROPERA	11 SEP	23,149.21	24,662.06	23,062.06	23,869.23	28,275.87	28,275.87	29,152.42
Programa Albergues Escolares Indígenas	06 SHCP	813.40	1,032.09	959.07	1,005.49	1,040.29	1,195.97	-
PROCAMPO productivo	08 SAGARPA				18,250.00			
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	47 ENT.NO SEC.	-	-	-	-	-	-	1,233.04
Otorgamiento y difusión de servicios culturales/Impulso al desarrollo de la cultura	11. SEP	4,628.10	6,697.67	6,697.67	7,358.83	5,881.35	8,071.90	9,015.94
Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	11. SEP	1,774.95	1,950.38	1,950.38	1,848.47	-	-	-
Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria	11. SEP	-	-	-	-	4,650.92	4,477.69	4,636.41
Programa Escuelas de Calidad	11. SEP	1,477.42	1,700.00	1,700.00	2,008.89	1,515.91	1,469.82	-
Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	11. SEP	1,369.96	1,475.11	1,475.11	3,250.41	-	-	-
Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	11. SEP	394.66	150.12	150.12	200.13	-	-	-
Atención educativa a grupos en situación vulnerable	11. SEP	274.51	180.00	57.00	227.00	-	-	-
Atención educativa a grupos en situación vulnerable en educación básica	11. SEP	68.80	70.00	73.00	-	-	-	-
Programa Asesor Técnico Pedagógico	11. SEP	99.32	108.14	108.14	111.76	-	-	-
<b>Total Alimentación</b>		<b>54,647.57</b>	<b>51,537.46</b>	<b>51,177.87</b>	<b>53,276.04</b>	<b>57,794.88</b>	<b>59,325.95</b>	<b>63,948.04</b>
OPORTUNIDADES/PROSPERA	20 SEDESOL	38,844.16	35,899.65	35,496.81	36,719.05	39,078.83	40,692.28	46,804.41
Total Programas Alimentarios		15,803.41	15,637.81	15,681.06	16,556.99	18,719.05	18,633.67	17,143.63
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V. /Adquisición de leche nacional	20 SEDESOL	1,181.20	1,341.00	1,521.54	1,477.10	2,183.16	1,641.74	1,641.74
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	20 SEDESOL	1,370.34	1,050.00	1,180.00	1,086.75	1,128.06	1,202.54	1,202.54
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	20 SEDESOL	1,996.00	1,796.00	1,996.00	1,858.86	1,929.44	2,056.88	2,056.88
Programa de Apoyo Alimentario	20 SEDESOL	5,109.63	4,099.78	4,083.80	4,224.88	4,905.25	5,072.02	-
Comedores Comunitarios	20 SEDESOL	-	-	-	-	-	-	3,150.22
Fondo de Aportaciones Múltiples para Asistencia Social (Asistencia Pública)	33 Aport. Fed.	6,146.23	7,351.03	6,899.71	7,909.40	8,573.14	8,660.49	9,092.26

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2016*. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto), consultado en febrero 2016.

En la vertiente de desarrollo de capacidades se encuentran los programas productivos, aprobándose 51 mil 040.11 mdp para el 2010 para este rubro del combate a la pobreza y 44 mil 159.39 mdp para el 2016. El programa más importante en este rubro es PROCAMPO / Programa de Fomento a la Agricultura que tuvo una asignación de 15 mil 601.84 mdp en el 2010 y 22 mil 259.56 mdp en el 2016 (Ver cuadro 3.6).

Cuadro 3.6 Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente de desarrollo de capacidades, relacionados con los programas productivos, 2010-2016. (Millones de pesos).								
Programas	Ramos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		Millones de pesos						
<b>PROGRAMAS PRODUCTIVOS</b>		<b>51,040.11</b>	<b>40,359.66</b>	<b>39,979.74</b>	<b>41,466.51</b>	<b>40,726.56</b>	<b>45,930.17</b>	<b>44,159.39</b>
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	06 SHCP	254.10	344.70	345.39	365.59	-	-	-
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	06 SHCP	255.00	463.83	283.88	443.89	-	-	-
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	06 SHCP	170.00	227.38	211.81	228.89	-	-	-
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	06 SHCP	145.00	262.38	211.21	227.20	-	-	-
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	06 SHCP	37.00	47.03	42.15	43.70	-	-	-
Apoyo a proyectos de comunicación indígena	06 SHCP	4.00	12.00	4.00	6.10	61.33	63.42	-
PROCAMPO para vivir mejor/Programa de Fomento a la Agricultura	08 SAGARPA	15,601.84	16,365.60	18,325.00	18,250.00	20,599.85	21,500.24	22,259.56
Programa para la Adquisición de Activos Productivos	08 SAGARPA	12,647.00	-	-	-	-	-	-
Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria/Programa de Sustentabilidad de Recursos Naturales	08 SAGARPA	6,932.10	7,838.99	7,286.91	6,235.00	8,072.15	12,007.13	12,071.81
Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	08 SAGARPA	900.00	-	-	-	-	-	-
Apoyo al cambio tecnológico en las actividades agropecuarias, rurales, acuícolas y pesqueras	08 SAGARPA	804.76	1,019.21	1,207.59	1,207.50	1,180.58	1,190.83	-
Programa de Soporte al Sector Agropecuario	08 SAGARPA	4,430.10	-	-	-	-	-	-
Sistema Nacional de Investigación Agrícola	08 SAGARPA	58.22	-	-	61.33	61.33	63.42	48.47
Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	08 SAGARPA	570.80	-	-	-	-	-	-
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	08 SAGARPA	-	5,048.70	2,963.38	4,570.00	-	-	-
Vinculación entre los Servicios Académicos que Presta la Universidad Autónoma Chapingo y el Desarrollo de Investigación Científica y Tecnológica	08 SAGARPA	129.35	133.21	137.29	160.95	186.30	193.19	412.91
Programa de Empleo Temporal (PET)	09 SCT	1,694.70	1,596.00	1,579.70	1,316.87	1,799.50	1,860.68	1,918.36
Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)	10 ECONOMÍA	1,808.01	2,162.23	2,158.52	2,264.45	2,350.50	2,432.77	-
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIN)/Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	10 ECONOMÍA	185.42	220.12	269.27	155.49	115.06	119.28	246.64
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	14 STPS	1,415.10	1,369.10	1,022.89	1,594.98	1,655.55	1,711.84	1,746.60
Programa de Empleo Temporal (PET)	16 SEMARNAT	380.00	498.88	550.00	584.92	607.12	627.77	647.23
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	15 SEDATU	772.96	872.50	1,000.00	1,100.03	1,141.83	-	-
Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)	20 SEDESOL	-	-	-	-	-	1,200.00	-
Programa de Opciones Productivas	20 SEDESOL	488.82	483.24	400.00	414.14	429.97	444.59	-
Programa de Coinversión Social	20 SEDESOL	350.83	347.80	395.00	310.58	332.36	343.66	251.99
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	20 SEDESOL	86.00	86.92	168.16	150.76	212.05	219.26	226.06

Programa de Empleo Temporal (PET)	20 SEDESOL	843.29	790.35	1,248.00	1,291.84	1,340.91	1,386.50	1,429.48
Gestionar asuntos sobre beneficios de libertad anticipada para indígenas/Protección de los Derechos Humanos de Indígenas en Reclusión	35 CNDH	1.68	1.84	2.35	2.46	5.19	5.42	7.01
Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres y atender asuntos de la mujer	35 CNDH	13.01	15.46	16.96	17.77	23.61	24.79	27.22
Promover los derechos humanos de los pueblos y las comunidades indígenas	35 CNDH	5.65	5.25	7.53	8.06	18.59	20.11	12.21
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	47 ENT. NO SEC.	-	-	-	-	-	-	1,571.86
Programa de Derechos Indígenas	47 ENT. NO SEC.	-	-	-	-	-	-	290.58
Planeación y Participación Indígena	06 SHCP/47 ENT. NO SEC.	55.38	146.95	142.73	454.03	532.79	515.27	991.41

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2016*. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto), consultado en febrero 2016.

En el cuadro 3.7 se presenta el gasto para combate a la pobreza, en su vertiente de desarrollo regional, fue de 89 mil 641.93 mdp en el 2010 y de 82 mil 326.05 mdp para el 2016. Los programas más importantes de combate a la pobreza en el año 2016, en esta vertiente, son los siguientes:

- i. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios con 62 mil 218.48 mdp;
  - ii. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social con 7 mil 444.95 mdp;
  - iii. El Programa de Infraestructura Indígena con 7 mil 590.67 mdp;
  - iv. El Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI) con 1 mil 233.04 mdp;
- y
- v. El Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos con 1 mil 571.71 mdp.

Cuadro 3.7 Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente de desarrollo regional, 2010-2016. (Millones de pesos).								
Programas	Ramos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		Millones de pesos						
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	06 SHCP	4,697.65	4,801.04	5,908.33	-	-	-	-
Programa de Infraestructura Indígena	47 ENT. NO SEC	-	-	-	6,225.69	7,141.39	7,362.45	7,590.67
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)/Programa de Apoyo a la Educación Indígena	06 SHCP/47 ENT. NO SEC.	813.40	1,032.09	959.07	1,005.49	1,040.29	1,195.97	1,233.04
Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género/ Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	06 SHCP/47 ENT. NO SEC.	275.87	333.53	386.00	413.71	473.42	512.32	466.80
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	06 SHCP/47 ENT. NO SEC.	199.33	202.62	230.20	342.80	401.82	417.82	323.86
Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales	09 SCT	15,263.17	14,162.00	13,379.50	12,928.47	14,615.98	13,331.31	-
Proyectos de infraestructura social de educación/ Proyectos de infraestructura sector educativo	11. SEP	1,032.83	922.65	1,476.28	1,732.46	2,405.36	1,539.50	682.63
Fomento al desarrollo agrario	15 SEDATU	300.45	300.36	300.00	360.00	224.31	224.31	-
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras/Programa de apoyo a jóvenes emprendedores agrarios	15 SEDATU	458.26	333.00	448.30	498.30	200.00	231.80	-
Programa de impulso al desarrollo regional	15 SEDATU	-	-	-	-	27.60	28.54	-
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	16 SEMARNAT	2,051.96	1,999.26	2,687.24	2,696.42	2,798.88	2,956.05	-
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	16 SEMARNAT	5,866.33	5,417.99	5,098.08	5,391.65	5,596.57	5,910.86	-
Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	16 SEMARNAT	823.45	823.45	-	-	-	-	-
Proárbol manejo de germoplasma, producción de planta y proyectos especiales (CONEVAL)	16 SEMARNAT	-	-	-	-	-	-	-
Proárbol- Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	16 SEMARNAT	231.38	597.00	-	-	-	-	-
Pro árbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	16 SEMARNAT	523.25	1,200.20	-	-	-	-	-
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES) / Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	16 SEMARNAT	158.51	210.00	210.00	217.36	225.60	233.27	240.50
Infraestructura Temporal	16 SEMARNAT	413.61	512.44	488.17	271.90	-	-	-
Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	16 SEMARNAT	549.53	691.79	1,106.53	1,100.33	1,177.71	1,217.75	-
Conservación y mantenimiento de causas federales e infraestructura hidráulica federal	16 SEMARNAT	-	-	-	-	-	-	-
Programa de vigilancia Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Influencia	16 SEMARNAT	-	-	20.00	20.70	-	22.23	-
Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas (PROMOBI)	16 SEMARNAT	-	-	12.00	12.42	-	12.41	-
Programa de Vivienda Rural	20 SEDESOL/ 15 SEDATU	377.26	677.26	700.00	714.28	741.42	773.26	-
Fomento del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil	20 SEDESOL	-	47.64	115.60	49.64	49.64	48.02	-
Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales	20 SEDESOL	149.04	130.99	235.75	240.01	277.96	360.78	553.40
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	20 SEDESOL	6,134.53	6,194.29	6,411.09	6,631.39	6,883.48	5,593.43	-
Promoción y desarrollo de programas y proyectos turísticos en las Entidades Federativas	21 SECTUR	16.22	16.62	33.12	33.12	43.83	64.40	-
Promoción y desarrollo de programas y proyectos turísticos en las Entidades Federativas	21 SECTUR	1,736.95	1,680.73	1,000.06	-	-	-	-
Ecoturismo y Turismo Rural	21 SECTUR	135.00	153.26	140.00	-	-	-	-
Pueblos mágicos y destinos prioritarios	21 SECTUR	-	-	-	-	-	500.03	-
Programa para el desarrollo regional turístico sustentable y pueblos mágicos	21 SECTUR	-	-	-	-	-	1,508.54	1,571.71
FAIS	33 Aport. Fed.	5,016.05	5,630.98	5,999.31	6,434.61	7,019.89	7,091.41	7,444.95
FORTAMUN	33 Aport. Fed.	42,417.90	47,618.04	50,732.78	54,413.84	58,666.19	59,263.90	62,218.48
<b>Gasto total</b>		<b>89,641.93</b>	<b>95,689.24</b>	<b>98,077.42</b>	<b>101,734.57</b>	<b>110,011.34</b>	<b>110,400.35</b>	<b>82,326.05</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2016*. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto), consultado en febrero 2016.

Las erogaciones que el gobierno federal ha realizado para el combate a la pobreza, en su vertiente de grupos vulnerables fue de 73 mil 098.80 mdd para el 2010 y de 142 mil 164.73 mdp para el 2016, siendo los programas más importantes en términos de asignación del gasto para el año actual los siguientes:

- i. El Programa Pensión para Adultos Mayores con 39 mil 486.54 mdp;
- ii. El Programa Proyectos de Desarrollo Regional con 19 mil 771.45 mdp;
- iii. El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) con 8 mil 035.99 mdp;
- iv. Para Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica comunitaria con 4 mil 636.41 mdp; y

- v. El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras con 3 mil 925.59 mdp (Ver cuadros 3.8.1 y 3.8.2).

Cuadro 3.8.1 Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente grupos vulnerables, 2010-2016. (Millones de pesos). Parte I.								
Programas	Ramos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		Millones de pesos						
Protección y asistencia consular	05 Rel. Ext.	195.90	211.95	196.04	191.27	242.33	244.29	468.98
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas urbanos y migrantes desplazados)	06 SHCP	20.00	35.00	23.00	-	-	-	-
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	06 SHCP	23.69	55.74	53.79	55.70	-	-	-
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	10 ECONOMÍA	197.25	258.70	258.30	197.53	204.95	205.16	-
Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena/Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria	11. SEP	2,530.43	2,783.35	2,884.12	2,833.99	4,650.92	4,477.69	4,636.41
Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena	11. SEP	342.20	100.00	104.00	70.00	101.63	104.93	87.84
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	11. SEP	100.75	159.01	206.05	213.23	-	-	-
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	11. SEP	51.42	65.34	108.35	130.00	-	-	-
Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	12 Salud	381.96	397.69	279.49	281.14	91.97	94.58	-
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	12 Salud	124.27	202.40	209.48	276.01	315.15	325.86	224.23
Programa 70 y más/Pensión para Adultos Mayores	20 SEDESOL	13,101.26	13,287.22	18,821.21	26,000.94	42,225.52	42,515.57	39,486.54
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	20 SEDESOL	2,615.58	2,891.06	2,891.06	3,547.59	3,682.33	3,807.53	3,925.59
Programa 3 x 1 para Migrantes	20 SEDESOL	557.47	557.75	507.75	525.61	545.58	564.13	685.85
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	20 SEDESOL	294.25	290.69	290.69	300.91	312.32	322.93	332.95
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	20 SEDESOL/04 SEGOB	195.53	202.98	250.00	258.41	288.00	303.00	204.37
Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPROH)/Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares	20 SEDESOL/15 SEDATU	232.96	230.53	130.00	237.42	237.42	245.52	193.15
Seguro de vida para jefas de familia	20 SEDESOL	-	-	-	400.00	1,015.18	1,049.69	1,082.21
Subsidios a programas para jóvenes	20 SEDESOL	-	-	-	-	68.02	68.02	70.13
Servicios a grupos con necesidades especiales	20 SEDESOL	194.58	221.15	223.37	273.00	301.16	312.03	321.70
Evaluación y estudios de los programas sociales	20 SEDESOL	32.52	28.42	26.72	27.70	8.17	8.17	-

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2016*. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto), consultado en febrero 2016.

Cuadro 3.8.2 Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente grupos vulnerables, 2010-2016. (Millones de pesos). Parte II.								
Programas	Ramos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		Millones de pesos						
Promoción e Instrumentación de la Participación para el Desarrollo Comunitario y la Cohesión Social	20 SEDESOL	-	-	-	-	-	529.46	-
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades/PROSPERA Programa de inclusión social	20 SEDESOL	34,273.86	35,355.08	34,941.40	36,177.68	39,551.82	39,862.59	46,327.57
Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud/Servicios a grupos con necesidades especiales	20 SEDESOL	-	-	-	-	243.97	245.58	321.70
Desarrollo integral de las personas con discapacidad	20 SEDESOL	-	-	-	-	64.33	77.73	56.40
Programa de Fomento a la economía Social	20 SEDESOL	-	-	-	-	-	-	2,966.55
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	23 Salariales y Económicas Prov.	150.00	10,000.00	5,296.05	5,507.89	5,789.30	5,367.46	8,035.99
Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	23 Salariales y Económicas Prov.	300.00	300.00	310.50	322.92	335.19	346.59	358.72
Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas	23 Salariales y Económicas Prov.	-	4,500.00	-	-	-	-	-
Fondo de Apoyo a Migrantes	23 Salariales y Económicas Prov.	100.00	100.00	300.00	200.00	200.00	200.00	300.00
Programas Regionales	23 Salariales y Económicas Prov.	550.00	300.00	1,279.00	2,903.90	-	-	1,716.32
Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable	23 Salariales y Económicas Prov.	420.00	300.00	300.00	300.00	300.00	-	-
Fondo de Modernización de los Municipios	23 Salariales y Económicas Prov.	500.00	300.00	-	-	-	-	-
Fondo de Inversión para Entidades Federativas	23 Salariales y Económicas Prov.	13,500.00	-	-	-	-	-	-
Fondo de pavimentación a municipios/Fondo de Pavimentación y Espacios Deportivos para Municipios/Fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales	23 Salariales y Económicas Prov.	2,085.03	2,200.00	-	-	5,000.00	5,000.00	-
Espacios deportivos para estados y municipios/ Fondo de Infraestructura Deportiva	23 Salariales y Económicas Prov.	-	-	50.00	-	3,211.58	3,420.87	-
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con discapacidad	23 Salariales y Económicas Prov.	-	445.00	458.35	500.00	500.00	600.00	600.00
Proyectos de Desarrollo Regional	23 Salariales y Económicas Prov.	-	-	-	-	-	-	19,771.45
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	23 Salariales y Económicas Prov.	-	-	-	-	-	-	9,948.66
Proporcionar servicios de atención al público en oficinas centrales y oficinas foráneas/Proporcionar servicios que se brindan en las áreas de atención al público en oficinas foráneas y atender asuntos relacionados con las personas migrantes	35 CNDH	15.43	28.05	49.35	55.20	65.25	67.51	41.44
Solucionar inconformidades por la actuación de organismos y autoridades de las entidades federativas	35 CNDH	12.44	13.86	22.23	23.44	23.47	21.77	-

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2016*. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto), consultado en febrero 2016.

El gasto para el combate a la pobreza, en su vertiente de desarrollo urbano fue de 21 mil 083. 89 mdp para el 2010 y 22 mil 877.47 mdp para el 2016. Sus programas más importantes para el ejercicio fiscal 2016, son los siguientes:

- i. El Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (CONAVI) con 9 mil 624.52 mdp;
- ii. El Programa de Infraestructura con 9 mil 362.58 mdp; y
- iii. El Programa de Apoyo a la Vivienda con 2 mil 562.39 mdp. (Ver cuadro 3.9).

<b>Cuadro 3.9 Presupuesto público federal para el combate a la pobreza, vertiente desarrollo urbano, 2010-2016. (Millones de pesos).</b>								
Programas	Ramos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		Millones de pesos						
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda (CONAVI)	06 SHCP/15 SEDATU	5,870.44	5,411.39	8,489.90	6,011.00	12,039.42	8,704.11	9,624.52
Programa de Fomento a la Urbanización Rural	15 SADATU	-	-	-	-	200.00	206.80	-
Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	15 SADATU	-	-	-	-	1.03	1.07	-
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias/Programa de Infraestructura	20 SEDESOL	7,084.53	6,194.29	6,411.09	6,631.39	6,883.48	5,593.43	9,362.58
Programa Hábitat	20 SEDESOL/15 SEDATU	3,719.84	3,611.41	3,566.04	3,688.33	3,828.49	3,959.77	-
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa/Programa de vivienda digna/Programa de apoyo a la vivienda	20 SEDESOL/15 SEDATU	1,817.98	1,662.55	1,512.40	1,564.82	1,624.28	1,712.08	2,562.39
Rescate de espacios públicos	20 SEDESOL/15 SEDATU	1,118.88	1,308.13	1,005.00	1,035.01	1,035.00	1,070.13	-
Definición y conducción de la política del desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda	20 SEDESOL	946.66	1,046.06	1,028.67	1,028.67	1,042.51	1,341.68	1,327.97
Estudios y acciones de planeación del desarrollo urbano	20 SEDESOL	25.56	23.43	23.23	24.00	-	-	-
Fondo de Modernización de los Municipios	23 Prov. Salariales y Económicas	500.00	300.00	300.00	-	-	-	-
<b>Gasto total</b>		<b>21,083.89</b>	<b>19,557.26</b>	<b>22,336.34</b>	<b>19,983.22</b>	<b>26,654.21</b>	<b>22,589.08</b>	<b>22,877.47</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2016*. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto), consultado en febrero 2016.



### 3.7 Políticas públicas para el desarrollo social en México

Existen muchas maneras para luchar en contra de la pobreza, pero no todas están enfocadas a mejorar la vida de quienes la padecen. La pobreza no se combate, por ejemplo, regalando comida, ropa o techo; y no es que esto sea malo, sino que su combate debe tener como premisa vencerla de manera definitiva y no temporal.

Sin ser limitativas, pero sí indispensables, las tres aspiraciones básicas de todo ser humano son: vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos útiles para su desempeño laboral y obtener por su trabajo los recursos suficientes que le aseguren un nivel de vida satisfactorio. Sin la satisfacción de estos factores, no será posible aspirar al desarrollo de una vida creativa y productiva, ni a la libertad política, económica y social, que son el complemento del sano florecimiento de toda sociedad.

Los gobiernos, por su alta capacidad administrativa, tienen la obligación de resolver los problemas trascendentales de sus gobernados, como lo son la salud, el empleo, la educación, la vivienda, la seguridad social, los servicios públicos, por citar los más importantes.

Para prevenir o resolver estas necesidades es necesaria la eficiente implementación de políticas públicas que den cumplimiento a las demandas ciudadanas, que serán evaluadas por la propia sociedad, calificándolas por los resultados que éstas registren como buena o mala administración a los ojos de los inmediatamente interesados.

Debe mencionarse que una política pública se puede definir como la decisión gubernamental planteada en la resolución de un problema en una comunidad, misma que el gobierno *puede escoger llevar a cabo o no*. Lo anterior se sustenta en que no es fácil poner en práctica una política pública, ya que ello conlleva toda una metodología, flexible o estricta, y la necesidad de la erogación de recursos que no siempre están al alcance de una administración en particular, ello a riesgo de ser catalogada por la ciudadanía como una falla de su parte.

En la elaboración de una política pública deben intervenir tanto instituciones como individuos. Siendo las primeras, las que habrán de crear la estructura

necesaria para llevar a cabo dicha política, fundamental para su aplicación; pero de igual manera se debe tomar en cuenta la opinión de los individuos que conforman la comunidad en cuestión, respetando sus tradiciones, costumbres, creencias, pero sobre todo sus expectativas en cuanto a las medidas a adoptar y el efecto de los resultados que se intenta obtener.

Por lo que se refiere a las políticas públicas en materia de desarrollo social, la Ley General de Desarrollo Social<sup>6</sup>, establece que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene como uno de sus objetivos el promover la integralidad de las políticas públicas en materia social y un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.

La Ley de Desarrollo Social prevé dentro de sus objetivos, el propiciar condiciones para que se asegure el disfrute de los derechos sociales y la igualdad de oportunidades, garantizando el acceso a los programas sociales y la igualdad de oportunidades superando la discriminación y la exclusión social. Esta Ley establece como objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales —individuales o colectivos—, así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social que eleve el ingreso de la población y contribuya a reducir la desigualdad, en un ambiente de libertad, justicia distributiva, la participación social y el respeto a la diversidad, transparencia y libre determinación de las personas son los principios básicos que debe sustentar la política social.

La política de desarrollo social en México, tiene como prioridad, garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, siendo de carácter obligatorio observar una visión integradora como son: *la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social así como los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los*

---

<sup>6</sup> **Ley General de Desarrollo Social**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004

*Estados Unidos Mexicanos* (LGDS: artículo sexto, Título segundo: De los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social.

A efecto de atender su cumplimiento, la política social del país conviene que para asegurar la equidad y eficacia del gasto social, su distribución se llevara a cabo a través de las instancias legales establecidas por la LGDS, en apego a los programas de desarrollo social aprobados por la Secretaría de Desarrollo Social en México, así como por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, los cuales deberán integrar el padrón de beneficiarios sujetos a recibir los apoyos sociales, asegurando su distribución con equidad y eficacia en los términos legales previstos (Art. 27 LGDS).

La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía.

El Sistema Nacional de Desarrollo Social en México, es una estructura funcional de concurrencia, colaboración, y concertación de los tres órdenes de gobierno, entiéndase como tal: el gobierno federal, primer orden de gobierno, en tanto que los gobiernos estatales les corresponde el segundo orden, seguido de los municipios identificados como el tercer orden de gobierno. Asimismo, los sectores sociales y privado, ya que la estrategia nacional, considera incorporar a todos los sectores del país en el cumplimiento de las metas y objetivos, que deben llevarse a cabo para la superación de los niveles de pobreza, exclusión y desigualdad entre otros.

De manera importante es deseable una eficaz desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo nacional con

rendición de cuentas, para el fortalecimiento del pacto federal (LGDS: art. 38). La economía nos advierte que la pobreza y la exclusión en México, no son un problema transitorio ni se debe a comportamientos inadecuados, ni a niveles culturales ni educativos de los individuos, sino la forma que el sistema económico ha venido distribuyendo los recursos económicos que, más que crear sinergias en el crecimiento económico, se han propiciado marcadas asimetrías, teniendo como uno de sus efectos, una disminución significativa en la oferta laboral, con el surgimiento de operaciones en un mercado de informalidad y exclusión, constituyéndose en determinantes de la ruptura de un lazo que debiera ser indisoluble, entre Individuo-Sociedad- Estado.

La manera como viene atendiendo el gobierno federal la problemática social del país en cuanto a los altos y persistentes índices de pobreza y desigualdad, es a través de asociar los programas sociales y las acciones federales con los Derechos Sociales y la Dimensión de Bienestar Económico.

Según Narro et al, (2013), la forma como el gobierno de México ha enfrentado los retos y las oportunidades a favor del abatimiento de la pobreza y desigualdad, así como el fortalecimiento del tejido social, es aplicando recursos económicos a través de distintos programas sociales, que se han venido modificando y diversificando a lo largo de los años; lo anterior porque un desafío clave para avanzar en la recomposición del país, es la cohesión social tan afectada por los niveles de violencia generalizada y violación a los derechos humanos que impiden tener acceso eficaz a los derechos sociales.

También vale la pena aclarar, que la política social es instrumental y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, en lugar de generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo. (Ortiz, 2007). Ésta, sin duda, también puede ser una causa más de la ineficacia de los programas sociales, sobre todo si consideramos la enorme cantidad de programas sociales que las instancias de gobierno tanto federal como los gobiernos estatales han permitido, según se muestra en el cuadro 3.10.

**Cuadro 3.10 INVENTARIO ESTATAL DE PROGRAMAS SOCIALES 2010, 2011  
Y 2012**

**NÚMERO DE PROGRAMAS SOCIALES Y ACCIONES**

NOMBRE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA	2010	2011	2012																			
				<b>INVENTARIO ESTATAL DE PROGRAMAS SOCIALES</b>																		
				2011; 2010 Y 2012																		
				Las cinco entidades federativas que más programas sociales generaron en el año 2012:																		
				<table border="1"> <thead> <tr> <th>Entidad</th> <th>Lugar No.</th> <th>No. Programas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Chiapas</td> <td>1°</td> <td>253</td> </tr> <tr> <td>Veracruz</td> <td>2°</td> <td>241</td> </tr> <tr> <td>Cdad. De México</td> <td>3°</td> <td>236</td> </tr> <tr> <td>Estado de México</td> <td>4°</td> <td>232</td> </tr> <tr> <td>Nayarit</td> <td>5°</td> <td>210</td> </tr> </tbody> </table>	Entidad	Lugar No.	No. Programas	Chiapas	1°	253	Veracruz	2°	241	Cdad. De México	3°	236	Estado de México	4°	232	Nayarit	5°	210
Entidad	Lugar No.	No. Programas																				
Chiapas	1°	253																				
Veracruz	2°	241																				
Cdad. De México	3°	236																				
Estado de México	4°	232																				
Nayarit	5°	210																				
1.- Aguascalientes	N.D.	66	55																			
2.- Baja California	75	72	90																			
3.- Baja California Sur	52	77	67																			
4.- Campeche	91	81	118																			
5.- Chiapas	240	244	253																			
6.- Chihuahua	52	91	74																			
7.- Coahuila	38	55	123																			
8.- Colima	50	100	130																			
9.- Ciudad de México	190	211	236																			
10.- Durango	84	64	111																			
11.- Estado de México	282	189	232																			
12.- Guanajuato	97	123	99																			
13.- Guerrero	46	74	138																			
14.- Hidalgo	6	52	165																			
15.- Jalisco	58	58	61																			
16.- Michoacán	70	53	76																			
17.- Morelos	70	87	80																			
18.- Nayarit	64	84	210																			
19.- Nuevo León	34	129	89																			
20.- Oaxaca	52	49	91																			
21.- Puebla	66	115	125																			
22.- Querétaro	15	18	27																			
23.- Quintana Roo	54	72	93																			
24.- San Luis Potosí	74	46	57																			
25.- Sinaloa	44	89	141																			
26.- Sonora	60	86	193																			
27.- Tabasco	28	40	57																			
28.- Tamaulipas	52	50	114																			
29.- Tlaxcala	ND	ND	40																			
30.- Veracruz	189	183	241																			
31.- Yucatán	78	98	99																			
32.- Zacatecas	80	93	103																			
<b>TOTAL</b>	<b>2,391</b>	<b>2,849</b>	<b>3,788</b>	<p>Año 2012 registró 3,788 programas sociales estatales, es decir, 939 programas más que el año 2011, y 1,397 programas más que el año 2010</p>																		

Elaboración propia con datos del: CONEVAL. (2013) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011- 2012.

### **3.8 Ineficacia de los programas sociales de combate a la pobreza en México, vistos como estrategia no sustentable en México**

La operación actual de la política social nos presenta una realidad donde ha proliferado el uso de los programas sociales tanto a nivel federal como estatal; al respecto, CONEVAL reporta la existencia de un Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, que cuantifica para el 2012 en 3,788 programas y acciones, desagregado en las 32 entidades federativas, como puede verse en el cuadro 3.10. Señala que el total de esos programas, también están asociados a algunas de las líneas de bienestar económico (CONEVAL, 2013).

Por lo que toca al gobierno federal, CONEVAL reporta que, al cierre de 2012, su inventario lo cuantifica en 273 programas y acciones federales, cuyo número y variedad de casos se ha venido incrementado desde el año de 2004, operados a través de doce entidades públicas entre Secretarías de Estado y Organismos o Instituciones públicas.

En el Informe General de la Cuenta Pública 2013, el Auditor Superior de la Federación, C.P. Juan Manuel Portal, señaló que ha identificado en diversas auditorías elementos que ponen en riesgo la efectividad de los programas sociales, subsidios y apoyos proporcionados por el gobierno federal; lo anterior, debido a que no se tienen datos completos de los conceptos e importes de apoyo para la identificación de los beneficiarios mismos (Cámara de Diputados, 2015).

Lo anterior afecta la eficiencia en el otorgamiento de servicios y subsidios, la obtención y operación de los programas, la asignación de apoyos sin duplicidades, la prevención de discrecionalidad, desviaciones o actos de corrupción, así como la rendición de cuentas efectiva de la operación, impacto y eficacia en el otorgamiento de los recursos.

Por otra parte, no es posible soslayar el hecho de que en nuestro país, las políticas públicas han sido muy poco efectivas en materia de seguridad pública, pobreza, empleo, transporte público, etcétera, y que, por desgracia, carecemos de una conciencia política y cívica que deje a un lado el problema de la corrupción. De tal modo que, así como existe un instituto que verifica la legalidad de los procesos

electorales, habrá que considerar la creación de otro que evalúe las políticas públicas, ya que a través de ellas se trata de resolver, de manera justa, efectiva y eficiente, los problemas concretos de nuestra población y de nuestra nación.

En abril de 1995, la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas aprobó el programa de trabajo sobre Indicadores de Desarrollo Sustentable 1995-2000, sujeto a instrumentación. México se adhirió a él a partir de 1997, participando en 1998, junto con 21 países, en un plan piloto para el desarrollo y aplicación de un paquete de indicadores de gestión diseñados para medir los avances de las políticas y las estrategias del desarrollo sustentable obtenidos por cada uno de los países participantes. Cabe mencionar que para el cumplimiento de estas acciones se seleccionaron cuatro aspectos que estarían sujetos a evaluación: **el social, el económico, el ecológico y el institucional**. La investigación que nos ocupa se circunscribe, fundamentalmente, al desarrollo de **“Aspectos Sociales”** y **“Aspectos económicos”**, aunque sin desestimar del todo las implicaciones de los **“Aspectos Institucionales y ecológicos”**.

Es importante resaltar el hecho de que la situación de pobreza de México que hemos analizado en este capítulo, de no resolverse, limitará substancialmente el desarrollo sustentable de nuestra nación, poniendo en riesgo la estabilidad del país y la calidad de vida de sus habitantes. Se requiere implementar acciones para el combate a la pobreza, la promoción de la educación y la capacitación y la protección y promoción de la salud humana para que nuestro país pueda avanzar hacia el desarrollo sustentable.

### **3.9 Análisis de la distribución de recursos financieros federales para el combate a la pobreza con un enfoque sistémico**

Una de las tareas relevantes del Estado es la provisión de bienes y servicios a la sociedad, asignando recursos a través de mecanismos políticos, sociales regionales, todos ellos de una índole diferente al de precios.

La intervención del Estado en la economía se manifiesta básicamente a través del ejercicio del gasto público, que corresponde al cumplimiento de los compromisos

sociales y económicos, entre ellos la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, el bienestar social, entre otros.

En México, los compromisos económicos y sociales se encuentran consagrados en la Carta Magna, bien como requisitos fundamentales para la adecuada operación del sistema económico o porque corresponden a compromisos que el Estado debe asumir ante una falla en la provisión de las consecuencias de las actividades gubernamentales sobre la población, o debido a los efectos de las actividades privadas ante la deficiente regulación pública sobre éstas.

En este sentido, el gobierno federal a través de la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación tiene previsto en el Ramo 20 Desarrollo Social los programas de subsidio que se distribuirán en las entidades federativas aplicables exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y de marginación cuyos criterios de distribución han sido dados a conocer por la propia Secretaría de Desarrollo Social propugnando la superación de la pobreza a través de apoyar la educación, la salud, la alimentación, generación de empleos ingreso, autoempleo, capacitación, programas asistenciales, el desarrollo regional, la infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía<sup>7</sup>, los cuales se encuentran sujetos a reglas de operación.

### **3.9.1 Teoría de sistemas**

La teoría general de sistemas, como lo propuso desde mediados de los años cuarenta del siglo XX su fundador Ludwig Von Bertalanffy, es una plataforma tecnológico-social que nos enseña a enfrentar problemas propios de las proliferantes y complejas estructuras sociales, así como del comportamiento del mundo moderno en general. Esta teoría debe ser considerada como una herencia de los pensamientos estructuralistas de la primera mitad del siglo XX que logró consolidarse con el gran impacto que han tenido los medios de comunicación, la

---

<sup>7</sup> Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, artículo 26, Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 2007



velocidad de la información y la evolución de un mundo que se transforma vertiginosamente con los cambios generados por la nueva sociedad tecnológica.

De esta manera, la teoría general de sistemas está planteada como una estructura cuya fortaleza permite consolidar parámetros de naturaleza política, social, empresarial, tecnológica y de comunicación, entre otros que se encuentran acordes a los cambios que ha venido marcado el siglo XXI.

En opinión de Bertalanffy (2012: 204) *“la ciencia social es la ciencia de los sistemas sociales”,.....” por lo que debemos buscar la aplicación del concepto sistema en los ámbitos más vastos posibles, así los grupos humanos, las sociedades y la humanidad en su conjunto”.*

Los avances y la diversificación en materia de ciencia y tecnología han demostrado, a lo largo de los últimos tiempos, la conveniencia de adoptar líneas de estudio e investigación cimentadas en estructuras de especialización que por su naturaleza estén interconectadas a las ciencias modernas, adoptando, en consecuencia, técnicas de trabajo que se encuentren subordinadas al ámbito de complejidad y variedad impuesto por las distintas materias de trabajo. Ésta interconexión de estructuras nos lleva a la necesidad de estudiar no solamente las partes o los procesos aislados, sino también a detectar el comportamiento generado por el todo, que es la organización, así como la identificación del orden que las une (Bertalanffy, 2012:30-31).

En este sentido, este autor reafirma esta concepción al identificar en las ciencias sociales a la sociedad como la suma de individuos a modo de átomos sociales –el modelo del hombre económico-, el cual fue sustituido por la consideración de la sociedad, la economía o la nación como un todo superordinado a sus partes, es decir, como un sistema integrado por un cierto número de conceptos o partes de nivel inferior. Asimismo, precisa a la teoría general de los sistemas como los conjuntos de elementos que se encuentran en constante interacción.

Johnson et al (citados en Chiavenato, 2014) señalan que la palabra sistemas denota un conjunto de elementos interdependientes que interactúan, o bien, un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado. Con esta analogía,

podemos entender que un sistema es un conjunto o combinación de cosas o partes que a su vez forman un todo unitario. Asimismo, han llevado a cabo un trabajo con perspectiva de la teoría de sistemas, desarrollando una aplicación a la que han sido incorporados conceptos tradicionales de las funciones de negocios, como lo son la planeación, el control y las comunicaciones.

Estos investigadores han señalado que el concepto de sistemas puede ser útil en el campo de la administración, toda vez que permite contar con un adecuado marco de actuación que visualice tanto los factores externos como los internos, proporcionando a un tiempo una visión integradora del todo. Además, ofrece la posibilidad de contar con el reconocimiento del lugar adecuado y de la función de los subsistemas. Esto es significativamente importante debido a que los sistemas en los que interactúan las instituciones públicas y privadas poseen características complejas.

Por otra parte, la gestión llevada a cabo a través de los sistemas fomenta una forma de pensar y actuar que permite minimizar los riesgos de la complejidad y, reconocer la naturaleza de los problemas más complejos, permitiendo así operar dentro de un ambiente previsible y controlado.

Para Russell L. Ackoff (2002:48-49) el concepto “sistema” forma parte esencial de las ciencias modernas. Éstas se centran en los sistemas considerados como un todo, y no en sus partes tomadas por separado, ya que éstas se encuentran dirigidas al desempeño del sistema completo, pese a registrar cambios que en ciertos momentos deban ser revisados en alguna de ellas. Dicho autor apunta que en esos casos sólo podrán ser tratados desde el punto de vista holístico, lo que significa que estas propiedades se derivan de las relaciones entre las partes de los sistemas, es decir, de cómo éstas interactúan entre sí. En un sistema organizado de manera imperfecta, en donde cada parte tenga el mejor desempeño en estricto apego a sus objetivos y metas, eso no necesariamente significará que el todo que las contiene, es decir, el sistema en su conjunto realice el mejor desempeño con relación a sus propios objetivos, metas y partes que lo integran.

Estos hechos no se asocian únicamente a los fenómenos de los capitales individuales, sino también son pauta del comportamiento recurrente del capitalismo

histórico conceptualizado como sistema-mundo capitalista, el cual fue desagregado por Arrighi (1999:10-11) en unidades de análisis para facilitar una mayor posibilidad de estudio e identificación, denominándolos ciclos sistémicos de acumulación. Estos se refieren a su vez al todo que las agrupa como un sistema globalmente conceptualizado y no solamente a la función de los elementos que lo integran.

Para ejemplificar la aplicación de la teoría de sistemas, se describe cómo este autor identificó “como el hogar real del capitalismo” a cuatro ciclos sistémicos de acumulación de capitales operados por los puestos de mando de la economía mundo-capitalista. Su análisis, efectuado desde la perspectiva del pensamiento sistémico, agrega que la parte total de este fenómeno económico radica “*en la alteración de épocas de expansión material, entendiéndose por ello acumulación de capital, con fases de renacimiento y expansión financieras*” (Arrighi, 1999:19), poniendo para ello en movimiento grandes conjuntos de “mercancías, fuerza de trabajo mercantilizada y recursos naturales”. Por otra parte, en las fases de la expansión financiera, “*una creciente masa de capital-dinero se libera de su forma de mercancía, y la acumulación se realiza mediante procedimientos financieros*” (Idem).

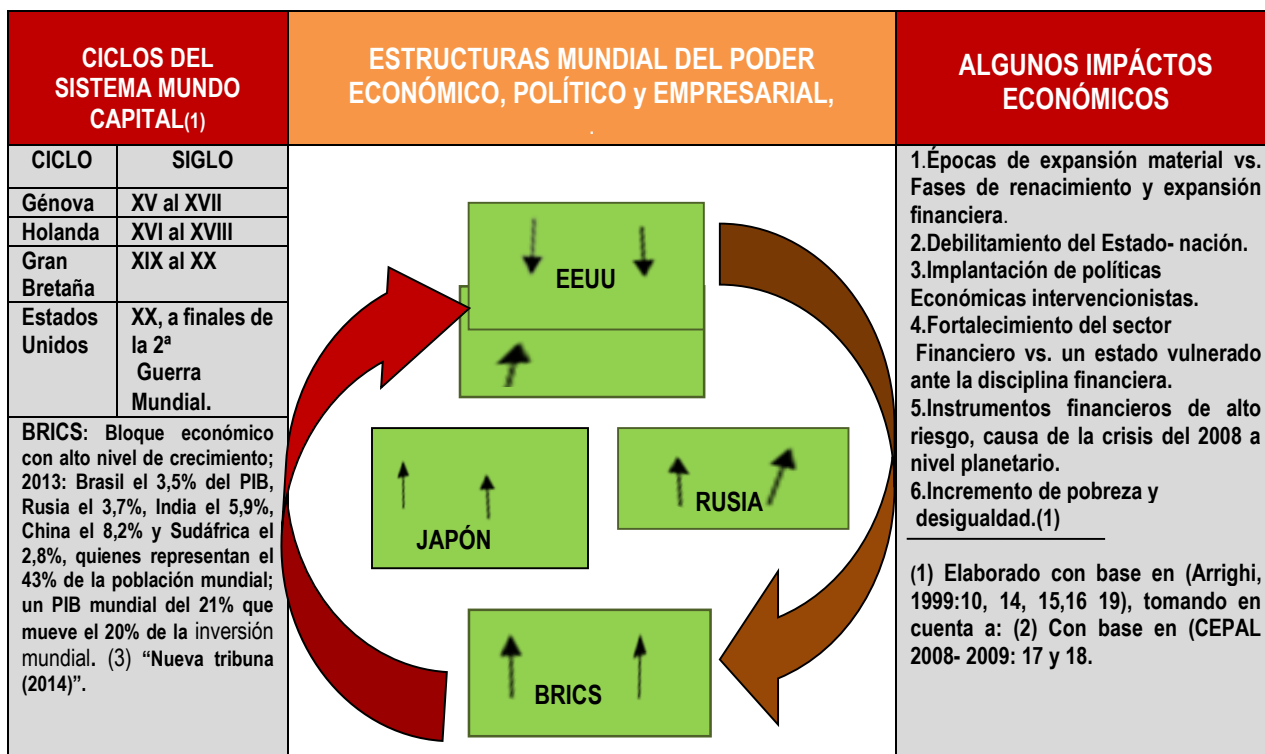
La lectura que nos ofrecen estos ciclos sistémicos financieros con nuestra actual realidad se asocia a los años setenta del siglo XX, época en la que se modificó el comportamiento local y global del capitalismo, lo que generó cambios en los procesos de acumulación del capital de los países de renta elevada a los países de renta baja. Este hecho se invertiría a partir de los años ochenta, cuando la tendencia apuntó a la recentralización de capitales, dando cuenta de su movilidad geográfica. Estos cambios, vinculados a todos los procesos de producción e intercambio, se encuentran a su vez relacionados con políticas públicas de regulación intervencionistas que han sido señaladas como causales de la crisis de los años setentas. El autor sugiere que en esas fechas se dio inicio a un nuevo régimen de acumulación de capitales, eliminando lo que él llama las rigideces de los mercados de trabajo y los contratos laborales regulados, aunado todo ello a la rigidez de los compromisos del Estado frente a los programas de bienestar y gastos de defensa (Arrighi, 1999:15).

A esa rigidez se hallaban vinculados el poder político y las relaciones con las grandes organizaciones, mostrándose cada vez más como un conglomerado disfuncional de intereses adquiridos, lo que, al erosionar la posibilidad de acumulación de capital, colapsó los sistemas de tipos de cambio fijos que habían sostenido y regulado la expansión de la posguerra.

Desde entonces todos los Estados han quedado a merced de la disciplina financiera, bien sea mediante salida de capitales o por presiones institucionales directas, propiciando con ello un debilitamiento del poder del Estado-Nación frente al poder financiero. Estos cambios dieron lugar al surgimiento de sofisticados instrumentos financieros a escala mundial que conducirían en 2009 a una de las crisis más severas que se haya presentado en el mundo, la cual generaría pobreza y desigualdad a nivel planetario (Arrighi, 1999:10-16).

En la figura 3.2 titulada Estructura del Sistema Mundo Capital, se describen brevemente los ciclos de dicho sistema, así como las estructuras del poder económico, político y empresarial del mundo y algunos impactos económicos, que dan cuenta del régimen de acumulación de capitales en el mundo actual, ilustrando de qué manera la problemática del sistema tienen efectos muy importantes en todos los países que conforman dicho sistema, siendo México uno de ellos.

**Figura 3.2 ESTRUCTURA DEL SISTEMA MUNDO CAPITAL**



Fuente: elaborado con base en Arrighi (1999).

Como parte esencial de este trabajo, la Teoría General de Sistemas ofrece la posibilidad de hacer uso de una importante aplicación que se desprende de la esencia básica de sus fundamentos, la cual se identifica como “el enfoque sistémico o también llamado pensamiento sistémico”. A partir de esta concepción habrán de surgir nuevas denominaciones, como el sistema solar en Astronomía, el sistema social en Sociología, el sistema monetario en Economía, el sistema nervioso, digestivo y respiratorio en Fisiología, entre otros, pero siempre concebidos dentro de una visión global e integrada (Chiavenato, 2014: 350).

Este autor señala que...“El análisis sistémico o de sistemas de las organizaciones permite revelar lo general en lo particular, debido a que señala las propiedades generales de las organizaciones de una manera global y totalizante”, poniendo asimismo en perspectiva un cúmulo de conocimientos y situaciones que interactúan de manera compleja, definiendo su propia identidad con características que nos presentan una visión incluyente o global y holística. Lo anterior se debe a que, al constituirse en una unidad mayor, sus partes desarrollan cualidades que no

se encuentran en sus comportamientos aislados, virtud a que el enfoque holístico se sustenta en la tesis de que las totalidades son más que la suma de sus partes.

La perspectiva sistémica ha venido a enseñarnos una nueva forma de percibir las realidades. Como se ha señalado, hace hincapié en el estudio tanto del todo como de sus partes, del total y de la especialización, de la integración interna y la adaptación externa, así como de la eficiencia y la eficacia.

En este nuevo enfoque de las organizaciones, que de hecho son consideradas como sistemas abiertos, lo importante es ver el todo y no cada parte por separado, para poder así vislumbrar el emergente sistémico, es decir, por ejemplo, que *“lo que hace que el agua sea totalmente diferente a los elementos que la constituyen es el hidrógeno y el oxígeno”* (Chiavenato, 2014: 363).

La teoría general de la organización y la administración, considerada como la dirección racional de las actividades de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, se vio influenciada y trascendida por el enfoque sistémico estudiado desde la década de 1950, por el destacado investigador Ludwig Von Bertalanffy, cuyos fundamentos científicos y metodológicos refutaron los tres principios intelectuales dominantes que venían rigiendo desde principios del siglo XX: **EL REDUCCIONISMO**: basado en que todas las cosas pueden descomponerse y reducirse a sus elementos fundamentales simples, constituyéndose en unidades indivisibles; **EL PENSAMIENTO ANALÍTICO**: utilizado por el reduccionismo para explicar los fenómenos o comprenderlos mejor; **EL MECANICISMO**: basado en la relación simple de causa y efecto entre dos fenómenos. Estos principios fueron sustituidos al instalarse el enfoque sistémico con sus principios del: **EXPANSIONISMO** basado en que todo fenómeno es parte de un fenómeno mayor. El desempeño de un sistema depende de la forma en que se relaciona con el todo mayor que lo incluye y del cual forma parte, así el **PENSAMIENTO SINTÉTICO**, es el fenómeno visto como parte de un sistema mayor que se explica en términos del papel que este desempeña.

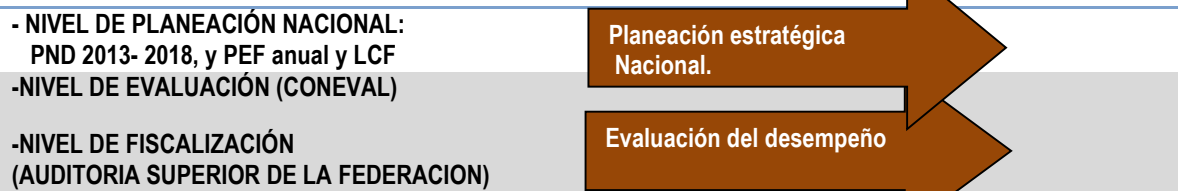
Estos principios coadyuvaron al surgimiento de la cibernética y redimensionaron la Teoría General de la Organización y la Administración, al empezar a pensar en forma sistémica; asimismo, el desarrollo tecnológico se

constituyó en impulsor del desarrollo de las organizaciones permitiendo además su consolidación.

Sin lugar a duda, la era de las tecnologías de la información en que vivimos, ha venido innovando y renovando las prácticas de trabajo de las organizaciones con formas de operar cada vez más dinámicas y competitivas; lo que nos exige diagnósticos claros y decisiones oportunas en cuanto al planteamiento y operación de las estrategias de trabajo, que permitan lograr que los recursos de las organizaciones gubernamentales, contribuyan a mejorar el desarrollo humano de la población de entidades y municipios del país, en las vertientes de salud, educación e ingreso. El cuadro núm. 3.11, resume la dinámica de los procesos de distribución del gasto social en México a una fecha determinada, transferidos por la Federación, lograría un dinamismo que permita mejorar la administración y control de los presupuestos asignados (Chiavenato, 2014: 301-303).

**Cuadro 3.11 PROCESOS DISTRIBUTIVOS DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO (art. 1º LCF)**

**GOBIERNO FEDERAL (PND 2013-2018)**



Ramo 6 SHCP	Ramo 12 S.S	Ramo 11 SEP	Ramo 20 SEDESOL	Ramo 10 S.E	Ramo 14 STPS	Ramo 28 Participaciones Federales
Ramo 8 SAGARPA	RAMO 19 APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL	RAMO 9 SCT	RAMO 38 CONACYT	RAMO 15 SRA	Ramo 16 SMA	Ramo 33 Aportaciones Federales

**NIVEL DE PLANEACIÓN ESTATAL** SEGUNDO ÓRDEN DE GOBIERNO

**NIVEL DE PLANEACIÓN MUNICIPAL** TERCER ÓRDEN DE GOBIERNO

<b>Regiones socioeconómicas (1)</b> 7	<b>*Entidades federativas(2)</b> 32	<b>Municipios</b> 2,461 (a)	<b>*AGEBS</b> 54,192 Urbanas: 38, 969 y Rural: 15,223
--	--	--------------------------------	---

**SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL: CONVENIOS DE ADHESIÓN.**

(ART. 10 LCF)

Ramo 28: Participaciones Federales: Fondo general participables (Art. 2º LCF).	Ramo 33: Aportaciones Federales (Art. 25 LCF) Contiene 8 fondos para el fortalecimiento en: Educación, Salud. Seguridad, fortalecimiento de entidades y municipios, infraestructura social, etc.
--	--

Descentralización del Gasto Social

Desconcentración del Gasto Social

**NIVEL DE INTERACCIÓN: GASTO DE DESARROLLO SOCIAL (LGDS ) \*\***

<b>1º   FEDERAL</b>  * 278 Programas y acciones sociales	<b>2º   ESTATAL</b>  *2,849 Programas y acciones sociales	<b>3º   MUNICIPAL</b>  1,883 Programas y acciones sociales (b)	<b>SECTOR PRIVADO.</b>  ONG y otros, se financian proyectos productivos y a través de sus fundaciones, pueden obtener contraprestación por exención fiscal.
--	---	--	---

El CONEVAL ha detectado 5,010 programas y acciones de desarrollo social operados por los tres órdenes de gobierno, sin considerar el Programa de PROCAMPO y lo manejado vía exención fiscal al sector privado a través de las fundaciones y ONGS.

Cada orden de gobierno crea sus propios programas sociales

FUENTE: elaborado con base en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Desarrollo Social e información del CONEVAL (2012, 2013), bajo la asesoría del Dr. Lorenzo Manzanilla López de Llergo.



Los mecanismos distributivos del gasto social en México, están regulados en principio, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Primero, Capítulo 1, previsto para que toda persona goce del ejercicio pleno de estos derechos y de las garantías individuales.

Esta estructura funcional de concurrencia, colaboración y concertación de los tres órdenes de gobierno, entendiéndose como tal: el gobierno federal, como el primer orden de gobierno; el segundo orden de gobierno refiere las acciones de los 32 gobiernos estatales y, finalmente, los 2,461 municipios, distribuidos a lo largo y ancho del país, se identifican como el tercer orden de gobierno. Dentro de este último grupo se incluyen, territorialmente, 54,192 Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS) urbanas y 38,969 AGEBS con características rurales, de acuerdo al nivel territorial distributivo propuesto por el INEGI.

El gobierno federal en México, detenta la responsabilidad de la planeación de las finanzas públicas del país, a través de un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal conocido como el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Asimismo, toma en cuenta lo previsto en la Ley de Planeación, los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales del país, que definen las acciones del gobierno, Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compaginen con los programas anuales de ejecución que emanan de la Administración Pública Federal denominado Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2013-2018).

En consecuencia, como adición al gasto social, es importante considerar las erogaciones que en materia de desarrollo social distribuye el gobierno federal a través de los mecanismos legales contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal, así como algunos otros fondos que apoyan el desarrollo social de los ciudadanos.

En el cuadro 3.11 se aprecian las características distributivas del gasto social en perspectiva del federalismo en México, el cual proviene de aportaciones federales del ramo 33, cuyos recursos son condicionados a los conceptos previstos

en el PEF y del ramo 28 constituido por recursos no condicionados; ambos se canalizan a las tesorerías de las entidades federativas y de los municipios y su distribución directa a los beneficiarios de dichos programas sociales, es competencia exclusiva de los gobierno subnacionales.

Los recursos que administra la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) son desconcentrados y pagados a los beneficiarios de dichos programas, por conducto de sus oficinas en cada una de las entidades federativas del país.

Para que los programas sociales logren un impacto favorable en la población beneficiaria, es preciso contar con una eficaz desconcentración y descentralización de recursos y acciones del gasto social, que compaginen con adecuados mecanismos de rendición de cuentas que contribuyan al fortalecimiento del pacto federal y el desarrollo nacional (LGDS: art. 38).

Sin embargo, como ya se ha mencionado, la pobreza y la exclusión en México no son un problema transitorio, tampoco tienen su origen en comportamientos inadecuados, ni son el resultado de los bajos niveles culturales o educativos de los individuos, sino de la forma en cómo el gobierno ha venido distribuyendo los recursos financieros, lo que, más que crear sinergias en el crecimiento económico, ha ocasionado marcadas asimetrías. Uno de los efectos de este inadecuado sistema de distribución ha sido la significativa disminución de la oferta laboral, lo que ha propiciado el surgimiento de un mercado de informalidad y exclusión.

En resumen, este inapropiado procedimiento de distribución ha sido determinante en la ruptura de la fórmula Individuo-Sociedad-Estado, es decir, ha destruido un lazo sociopolítico que debería mantenerse indisoluble (Simón, 2002).

## **CAPÍTULO 4**

### **EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO**

Con el objetivo de contar con un parámetro capaz de aportar información respecto al nivel de desarrollo de un país, no sólo en términos del ingreso económico, sino también de la capacidad de los países para generar para sus habitantes un ambiente que contribuya a desarrollar sus condiciones de vida, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consideró en 1990 que era procedente integrar un indicador en tres dimensiones y correlacionar información de la vida y oportunidades de los individuos, en un ambiente de libertad para elegir el poder gozar de una vida larga y saludable, acceder al desarrollo de los conocimientos individuales y socialmente útiles, así como para obtener medios suficientes de subsistencia, decidir sobre su vida y su entorno; es decir, se hace énfasis en la necesidad de lograr un desarrollo humano equilibrado, y no sólo en función de “la mera acumulación de recursos” (PNUD, 2012:7).

El concepto de desarrollo humano no sólo permite generar indicadores para conocer la situación de un país o una región, sino también guiar decisiones de política pública. En particular, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) puede utilizarse para comparar los niveles generales de carencias, derivadas de los indicadores de salud, educación e ingresos que lo componen, con las asignaciones geográficas de recursos públicos para el desarrollo. Existen múltiples posibilidades para recomendar distribuciones regionales de los recursos; sin embargo, se considera que el gasto público para el desarrollo debe, en principio, ser proporcional al nivel de rezago de los estados y localidades a los cuales se asigna. Mediante el IDH es posible constatar que lo que las personas pueden ser o hacer difiere de un área geográfica a otra, debido a las diferencias en recursos entre ámbitos espaciales, dado que iguales recursos económicos pueden traducirse en distintas oportunidades de desarrollo para los individuos ante las particularidades de la naturaleza, la sociedad, las instituciones y las políticas públicas locales. Por otra parte, el uso del IDH permite contribuir a la equidad regional mediante políticas

redistributivas y de reasignación de prioridades del presupuesto público (De la Torre, 2005).

#### **4.1 Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

1. **Indicador de salud:** Se asimila a la longevidad, interpretada en función de una vida larga y saludable del ser humano, medida por la esperanza de vida al nacer (indicador de salud).

2. **Indicador de educación:** Considera el acceso al conocimiento, medido por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada.

3. **Indicador de ingresos:** El índice de acceso a una vida digna, se calcula por medio del Producto Interno Bruto per cápita en poder de paridad de compra (PPC), expresado en dólares estadounidense.

Considerando los valores obtenidos de estos tres componentes, el IDH, se obtiene al calcular un promedio simple, o media aritmética de esos tres componentes, dando como resultado un indicador que medirá el desarrollo humano, así como el de un país o región (PNUD, 2012:7).

#### **4.2 Análisis del comportamiento internacional del IDH**

Uno de los avances más importantes registrados sobre el tema del desarrollo humano, en los últimos años, es el progreso logrado por muchos países, cuyos dirigentes han desafiado los principios con los que se han regido los formuladores de las políticas económicas de talla internacional, quienes fueron fundadores de las estructuras del poder, surgidas a partir de la Segunda Guerra Mundial. Actores cuyas líneas de pensamiento y acción, han sorprendido cada vez con mayor contundencia, *“al exigir esquemas de trabajo más representativos de gobernanza internacional, caracterizados por principios de democracia e igualdad”* (PNUD, 2013: IV).

Se destaca la importancia en establecer las causas de la transformación económica de los países del sur, tomando en cuenta la diversidad social, política y

económica en que se desarrolla. Se estima importante que los niveles de desarrollo logrados cumplan al menos con un incremento positivo en los niveles de ingresos, aparejado por un mejor desempeño en los indicadores sociales como la salud y educación. Dentro de esta clasificación podemos mencionar los importantes logros de Brasil, China e India, junto con otros como Bangladés, Chile, Ghana, Indonesia, la República de Corea, Malasia, Mauricio, México, Tailandia, Túnez, Turquía, Uganda y Vietnam (PNUD, 2013:63)

Otra forma de medir el mayor desempeño es seleccionar los que hayan logrado la mayor acumulación de ingresos y una muy significativa reducción en el déficit del IDH, en esta clasificación destaca el desempeño económico de la India cuyo crecimiento económico de sus ingresos promedio fue muy cercano al 5% anual en el período comprendido entre 1990 y 2012. Sin embargo, el desempeño que registró en incrementar los niveles del desarrollo humano de la población menos favorecida fue poco significativa, requiere ser mejorada para lograr reducir sus niveles de pobreza y proporcionar mejor calidad de vida a su población (PNUD, 2013:64).

En situación similar se encuentran los primeros 15 países que redujeron el déficit del IDH, entre los que se identifican Argelia, Brasil y México, según se advierte en el cuadro 4.1; sin embargo, en el período comprendido entre 1990 y 2012 sus ingresos per cápita únicamente crecieron en promedio entre el uno y dos por ciento por año (PNUD, 2013:64).

En la última década, todos los países registraron avances en educación, salud e ingresos, según revelan las mediciones del índice de desarrollo humano (IDH); no obstante, el progreso no favoreció a todos los estratos de la población hacia el interior de los países, por lo que se reitera, que el crecimiento económico por sí sólo no se traduce automáticamente en el progreso del desarrollo humano. Es preciso que los gobiernos implementen y mantengan políticas a favor de las clases sociales más desprotegidas, con inversiones que incrementen sus capacidades, haciendo énfasis en la educación, nutrición, salud y habilidades de empleo, con objeto de expandir el campo de trabajo digno, con capacidad de abrir los caminos hacia un progreso sostenido (PNUD, 2013: IV).

**Cuadro 4.1 Análisis del comportamiento del Índice de Desarrollo Humano  
por país 1990- 2012**

Países en desarrollo seleccionados que ocupan los primeros puestos en la clasificación de la reducción del déficit del IDH o el crecimiento en INB per cápita, entre 1990 y 2012		Reducción en el déficit del IDH (a)		Promedio anual de crecimiento del ingreso nacional bruto per cápita		
País	IDH (valor)		Clasificación %		Clasificación %	
	1990 – 2012	1990 – 2012	1990 - 2012	1990 - 2012	1990- 2012	1990- 2012
Corea, Rep. De	0,749	0,909	63,6	1	4,2	8
Irán, República Islámica del	0,540	0,742	43,9	2	2,5	32
China	0,495	0,699	40,5	3	9,4	1
Chile	0,702	0,819	39,4	4	3,8	13
Arabia Saudita	0,653	0,782	37,3	5	0,4	77
Argentina	0,701	0,811	36,9	6	3,5	18
Malasia	0,635	0,769	36,6	7	3,6	17
Túnez	0,553	0,712	35,6	8	2,9	29
Turquía	0,569	0,722	35,5	9	2,5	33
Qatar	0,743	0,834	35,3	10	3,2	22
México	<b>0,654</b>	<b>0,775</b>	<b>35,0</b>	<b>11</b>	<b>1,3</b>	<b>58</b>
Argelia	0,562	0,713	34,4	12	1,0	69
Panamá	0,666	0,780	34,3	13	3,9	11
Brasil	0,590	0,730	34,1	14	1,17	50
Brunéi Darussalam	0,782	0,855	33,4	15	-0,4	87
Vietnam	0,439	0,617	31,8	21	5,9	3
Mauricio	0,626	0,737	29,8	25	3,6	14
República Dominicana	0,584	0,702	28,3	28	3,9	12
Birmania	0,305	0,498	27,8	30	7,9	2
Sri Lanka	0,608	0,715	27,3	31	4,4	7
Guyana	0,502	0,636	26,7	36	5,3	4
República Democrática Popular Lao	0,379	0,543	26,5	39	4,4	6
India	0,410	0,554	24,5	45	4,7	5
Bangladesh	0,361	0,515	24,1	46	3,9	10

Fuente: (PNUD, 2013):

Asimismo, el PNUD menciona que se consideró conveniente explorar cuatro áreas específicas para sostener el impulso del desarrollo: mejora de la igualdad, sin omitir considerar la dimensión de género, dotar de voz y participación a los ciudadanos, así como la de los jóvenes y resolver las presiones ambientales y un acertado manejo sobre el reajuste al cambio demográfico. Al respecto, se alerta

sobre la conveniencia de implementar políticas públicas respaldadas en proyecciones como la efectuada hacia el año 2020, *“informando que, al combinar la producción económica de los tres principales países en desarrollo, como lo es Brasil, China e India, superarán la producción total de Canadá, Francia, Alemania, Italia, el Reino Unido y Estados Unidos”* (PNUD, 2013: IV).

Este importante crecimiento se ha ido construyendo a través de nuevas asociaciones de comercio y tecnología al interior del fortalecido grupo del Sur, según da cuenta el informe del PNUD base de estas observaciones. Asimismo, propone la creación de nuevas instituciones que faciliten y fortalezcan la integración regional.

Los poderes emergentes en el mundo en desarrollo, son considerados fuentes de políticas sociales y económicas innovadoras, y cada vez son socios más relevantes en la cooperación del desarrollo, del comercio y de las inversiones para otros países en desarrollo (PNUD, 2013: IV).

Los países con grandes logros son aquellos que, frente a otros con niveles comparables de desarrollo, han logrado un aumento positivo de sus ingresos, así como también, un buen desempeño en materia de salud y educación. Entre estos países se encuentran Brasil, China e India, con menores niveles de progreso está Bangladesh, Chile, Ghana, Indonesia, la República de Corea, Malasia, Mauricio, México, Tailandia, Túnez, Turquía, Uganda y Vietnam (PNUD, 2013: IV).

El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2011, ubicó a México en la posición 57 del ordenamiento internacional, con un IDH de 0.770; de acuerdo con esta información, México se encuentra en el segundo grupo de países con mayor desarrollo humano; es decir, en la categoría que agrupa al 25% de países catalogados con desarrollo humano alto. En ese año, el nivel de desarrollo humano nacional resultó comparable al de Arabia Saudita o Panamá. De acuerdo con la dinámica internacional reciente, el país logró avanzar dos posiciones entre 2006 y 2011. A pesar de haber comenzado con un IDH relativamente bajo, México sobrepasa desde 1990 la media de los países con IDH alto, e incrementa su distancia con la media de América Latina y el Caribe. Señala que México ha logrado superar el nivel del IDH de Belice, Costa Rica y Jamaica, los cuales habían comenzado con un IDH superior al mexicano en 1980 (PNUD, 2012:7).

### **4.3 El Índice de Desarrollo Humano en México**

La instrumentación del índice de desarrollo humano (IDH) propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, se consideró como un nuevo enfoque sobre la manera de entender el progreso económico y social, pudiendo ser capaz, además, de monitorear el progreso de las naciones (PNUD, 2012: 207).

El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida que revisa los avances en el desarrollo humano, los cuales son sintetizados en el cálculo de un promedio que combina tres aspectos esenciales del desarrollo humano, el cual es medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan un mayor desarrollo humano. Asimismo, se interpreta esta medición, en función de los adelantos de un país, en tres dimensiones básicas del desarrollo humano, como ya se mencionó (PNUD, 2012:7):

México ha participado en los informes globales sobre desarrollo humano desde 1990 y en 2002 se publicó el primer Informe sobre Desarrollo Humano en México, (PNUD: 2011:202), que contiene información nacional y estatal de los indicadores de desarrollo humano y sus componentes; la salud, la educación y los ingresos. Asimismo se aclara que el IDH y los demás índices que se presentan en dicho informe destinado para México y sus entidades federativas, se calculan considerando la información que publican las instituciones nacionales formalmente comisionadas para ello.

Como se muestra en el cuadro 4.2, en el año de 2012, México registró el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.775, lo que se tradujo en una mejora respecto al nivel logrado en 2011 de 0.773. Asimismo, la evolución del IDH de México del año 2000 al 2012 registra un aumento de 0,723 a un nivel de 0.775, lo que da cuenta de sus esfuerzos a lo largo de diez años.



**Cuadro 4.2 MÉXICO: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO**

Fecha	IDH	IDH - Salud	IDH - Educación	IDH - Ingresos
2014	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2013	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2012	0.775	0.901	0.721	0.718
2011	0.773	0.898	0.726	0.714
2010	0.770	0.895	0.726	0.710
2009	0.764	0.892	0.720	0.704
2008	0.764	0.888	0.709	0.715
2007	0.758	0.884	0.695	0.715
2006	0.752	0.880	0.684	0.712
2005	0.745	0.876	0.673	0.706
2000	0.723	0.857	0.631	0.701
1990	0.654	0.802	0.518	0.675
1980	0.598	0.735	0.431	0.679

**Fuente:** Elaborado con base en Datosmacro, Expansión, disponible en <http://www.datosmacro.com/idh/mexico>

Según menciona De la Torre (2005), en el Informe sobre el Desarrollo Humano, México 2002 el PNUD reportó por primera vez la relación completa de los IDH y sus componentes para la totalidad de las entidades federativas, emergiendo un panorama de considerable desigualdad regional. Tomando en cuenta que para el año 2000 el IDH nacional era de 0.8015, el Distrito Federal tiene un nivel de desarrollo 11.20 % superior al promedio del país, el estado de Chiapas alcanza un IDH 12.26% inferior a dicho promedio. Cuando se examinan los índices componentes del IDH, consistentemente surgen como casos extremos el Distrito Federal y el estado de Chiapas, aunque con diferencias notables para cada capacidad medida. Así, mientras que la distancia entre el Distrito Federal y Chiapas es de 8 puntos en el indicador de esperanza de vida, la distancia aumenta a 17 en el índice de escolaridad y a 31 en el indicador del PIB per cápita. Lo anterior muestra que las desigualdades en el desarrollo humano son más amplias en los ingresos por persona que en su longevidad o educación.

Cuando el objetivo prioritario es promover el desarrollo de quienes más carencias tienen, una condición mínima razonable para asignar recursos es que sean proporcionales a las privaciones que sufren los grupos de población.

#### **4.4 El Índice de Desarrollo Humano y la asignación del gasto público por entidad federativa en México**

La información presentada en el anexo III.1 referente al IDH total para el año 2010 identifica 5 entidades con un nivel de desarrollo superior: Distrito Federal (0.9225), Nuevo León (0.8817), Baja California Sur (0.8679), Coahuila (0.8560) y Chihuahua (0.8559). En contraste, los estados con menor índice de desarrollo humano fueron: Chiapas (0.7469), Oaxaca (0.7610), Guerrero (0.7672), Hidalgo (0.7974).

En lo que se refiere al indicador de escolaridad, los estados que presentaron mayor nivel del IDH en el 2010 fueron: Distrito Federal (0.9748), Baja California Sur (0.9300), Nuevo León (0.9223), Sonora (0.9190) y Coahuila (0.9101). Por otra parte, los estados con menor nivel del IDH de escolaridad fueron: Chiapas (0.7960), Guerrero (0.8064), Oaxaca (0.8117), Veracruz (0.8445) y Michoacán (0.8450).

El IDH en su componente de salud presentó los niveles más altos para: Quintana Roo (0.8583), Distrito Federal (0.8550), Baja California (0.8538), Tlaxcala (0.8537) y Baja California Sur (0.8536). Los niveles menores para este indicador correspondieron a: Guerrero (0.8140), Chiapas (0.8240), Oaxaca (0.8271), Durango (0.8296) y Veracruz (0.8210).

En el componente de ingresos, el IDH mayor correspondió a las siguientes entidades federativas: Distrito Federal (0.9379), Nuevo León (0.8790), Quintana Roo (0.8271), Coahuila (0.8232) y Sonora (0.8051). El IDH salud con menor índice fue para: Chiapas, 0.6208), Oaxaca (0.6442), Tlaxcala (0.6606), Guerrero (0.6813) e Hidalgo (0.6850).

En cuanto a las asignaciones presupuestales, la mayor cantidad del Fondo para la Educación Básica y Normal (FAEB) fue para el Distrito Federal, seguido del Estado de México, Jalisco, Oaxaca y Chiapas. Por su parte, las entidades

federativas que recibieron menos recursos de este fondo fueron: Colima, Baja California Sur, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán.

Los mayores recursos del Fondo para Servicios de Salud (FASSA) fueron para: Estado de México, Jalisco, Puebla, Oaxaca y Guerrero. Los estados que recibieron menor cantidad de dinero fueron: Baja California Sur, Aguascalientes, Campeche, Colima y Morelos. Cabe destacar que dos estados del Sur del país, están entre los más favorecidos por el FASSA.

Es interesante analizar la distribución geográfica de los índices de desarrollo humano en sus componentes de nivel educativo, salud y de ingreso de la población. Si se exceptúa al Distrito Federal, los estados con mayor IDH corresponden a la región norte, mientras que los menos desarrollados se encuentran en el sur-sureste. Si bien todas las entidades de la región norte tienen un nivel de desarrollo superior al promedio del país, en la región sureste el estado de Quintana Roo sobresale por tener valores del IDH superiores a los demás estados de dicha zona. Cuando se analizan las asignaciones presupuestales, puede observarse que Oaxaca, Guerrero y Chiapas fueron de las entidades más favorecidas por los recursos para la educación y la salud.

El Índice de Desarrollo Humano puede servir de guía para evaluar la asignación de recursos públicos en función de algunas carencias en los niveles de vida Según De La Torre (2005) pese a sus limitaciones, el IDH tiene tres ventajas para dirigir la asignación de gasto público para el desarrollo y evaluar tal asignación:

- a) El IDH detecta logros en capacidades básicas que también se encuentran asociados, de forma inversa, a otros indicadores importantes del nivel de vida, como los de pobreza o marginación, particularmente en las zonas de menor desarrollo.
- b) El IDH puede replantearse como un indicador de carencias de una región a partir de las cuales se puede concebir su necesidad de recursos, pues de hecho, en su origen, el IDH se concibió como el inverso de los indicadores de mortalidad, analfabetismo, y de carencias educativas y de ingreso.
- c) El IDH, o el indicador de carencias derivado de él, tienen la propiedad de que su valor nacional se puede construir a partir de la suma de los

indicadores regionales apropiadamente ponderados, con lo que es posible guiar la asignación de recursos de forma consistente.

#### **4.5 Nueva medición nacional y estatal del IDH**

Para llevar a cabo el cálculo del IDH se parte de información generada por organismos internacionales que periódicamente se recaba, estimando que reúne características de confiabilidad, requisito indispensable debido a la necesidad de poder hacerla comparable con más de la de 180 países; por lo anterior se estimó importante aprovechar esta coyuntura para mejorar su proceso de cálculo y obtener resultados con mayor nivel de confiabilidad. En el caso concreto de México, el Consejo Nacional de Población (Conapo), proporciona la información para determinar el índice de salud basado en el cálculo de la esperanza de vida; la Secretaría de Educación Pública (SEP), el índice de educación, y el índice de ingreso mediante la distribución del ingreso captada por los micro datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) —la cual levanta INEGI cada dos años— y los registros administrativos del Sistema de Cuentas Nacionales (PNUD: 2012:8).

El PNUD (2012) reporta que el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010, introdujo una nueva metodología para el cálculo del IDH que define las dimensiones de educación e ingreso y ajusta los referentes internacionales de todas sus variables y la manera en que éstas se sintetizan. Las modificaciones operadas en la vertiente de educación buscan capturar de forma más apropiada, las diferencias en la adquisición y el manejo de conocimientos individual y socialmente valiosos, por lo que el índice de educación ahora se obtiene mediante la escolaridad esperada y los años de escolaridad promedio para personas menores y mayores de 25 años, respectivamente.

Los cambios en la dimensión de ingreso buscan reflejar mayor precisión que en la metodología tradicional, ya que en ésta se calculaba a partir del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en Poder de Paridad de Compra (PPC) expresado en dólares estadounidenses. Ahora es expresado por el Ingreso Nacional Bruto (INB)

per cápita en PPC en dólares estadounidenses. En el IDH, el ingreso se incluye como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos (PNUD: 2012:18).

Los componentes del índice de desarrollo humano 2010, relacionan aspectos de la vida del ser humano en tres dimensiones, que fueron adoptadas siguiendo el cálculo tradicional. En el cuadro 4.3 se presenta una comparación de los indicadores calculados con la metodología tradicional y con las modificaciones en las nuevas estimaciones.

**Cuadro 4.3 Modificaciones a la metodología internacional para medición del IDH**

	Dimensión	Cálculo tradicional		Nueva estimación		
	Indicador	Umbrales		Indicador	Umbrales	
		Mín.	Máx.		Mín.	Máx.
Salud	<b>Esperanza de vida al nacer (años)</b>	<b>25</b>	<b>85</b>	<b>Esperanza de vida al nacer (años)</b>	<b>20</b>	<b>83.4</b>
Educación	<b>Alfabetismo (%)</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>Años promedio de escolaridad</b>	<b>0</b>	<b>13.1</b>
	<b>Tasa % combinada de matriculación</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>Años esperados de escolarización</b>	<b>0</b>	<b>18</b>
Ingreso	<b>PIB per cápita (PPC USD\$ )</b>	<b>100</b>	<b>40,000</b>	<b>INB per cápita (PPC US\$)</b>	<b>100</b>	<b>107,721</b>
Agregación	<b>Media aritmética</b>			<b>Media geométrica</b>		

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano. (PNUD, 2012:17) Y Nota metodológica (PNUD, 2013).

En este trabajo se utilizarán para calcular los coeficientes de correlación las mediciones de la metodología tradicional que estuvieron vigentes hasta 2010.

#### **4.6 La cohesión social y la importancia de las políticas sociales en el fortalecimiento del IDH**

La transformación del desarrollo requiere que todos los ciudadanos cuenten con los derechos necesarios en cuanto a los objetivos más amplios de la sociedad, debe privilegiarse un sólido fortalecimiento en el desarrollo humano y la cohesión social. Esto requiere que tanto los Estados como los ciudadanos consideren que el desarrollo humano debe sustentarse en el progreso sostenido del país, a fin de crear una plataforma sólida que dé cohesión al fortalecimiento de las capacidades de los individuos; en ese sentido, debe concebirse y ejecutarse como parte de un sistema social más amplio, con visión en el mediano y largo plazo. Para cumplir este objetivo, las políticas sociales se vuelven tan importantes como las políticas económicas en el avance del desarrollo humano, para ayudar a los individuos y a las comunidades a manejar los riesgos para su bienestar.

La globalización ha contribuido al desmantelamiento de algunos aspectos de la protección social y del seguro social, especialmente en el caso de sistemas que dependen de la cobertura universal y de grandes gastos del gobierno, por lo que *“las transferencias no pueden sustituir la provisión pública de bienes y servicios esenciales; a lo sumo, pueden complementar los recursos de los pobres. Ofrecer efectivo a las familias para que puedan adquirir la atención de salud que elijan es, por lo tanto, poco viable en lugares donde hace falta en gran medida. Asimismo, las transferencias en efectivo no pueden reemplazar los ingresos obtenidos mediante el trabajo decente”* (PNUD, 2013: 82- 83).

El PNUD hace hincapié en la necesidad de que el Estado plantee estrategias sociales que aborden con firmeza la reducción de la pobreza y la desigualdad, las fallas institucionales, para trabajar en el sentido de resolver las barreras sociales y la vulnerabilidad, que se deben considerar tan importantes como la promoción del crecimiento económico (PNUD, 2013:85).

## **CAPÍTULO 5**

### **ANÁLISIS DE CORRELACIÓN DE LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES Y EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO**

#### **5.1 Correlación entre las aportaciones federales y el IDH en las entidades federativas de México**

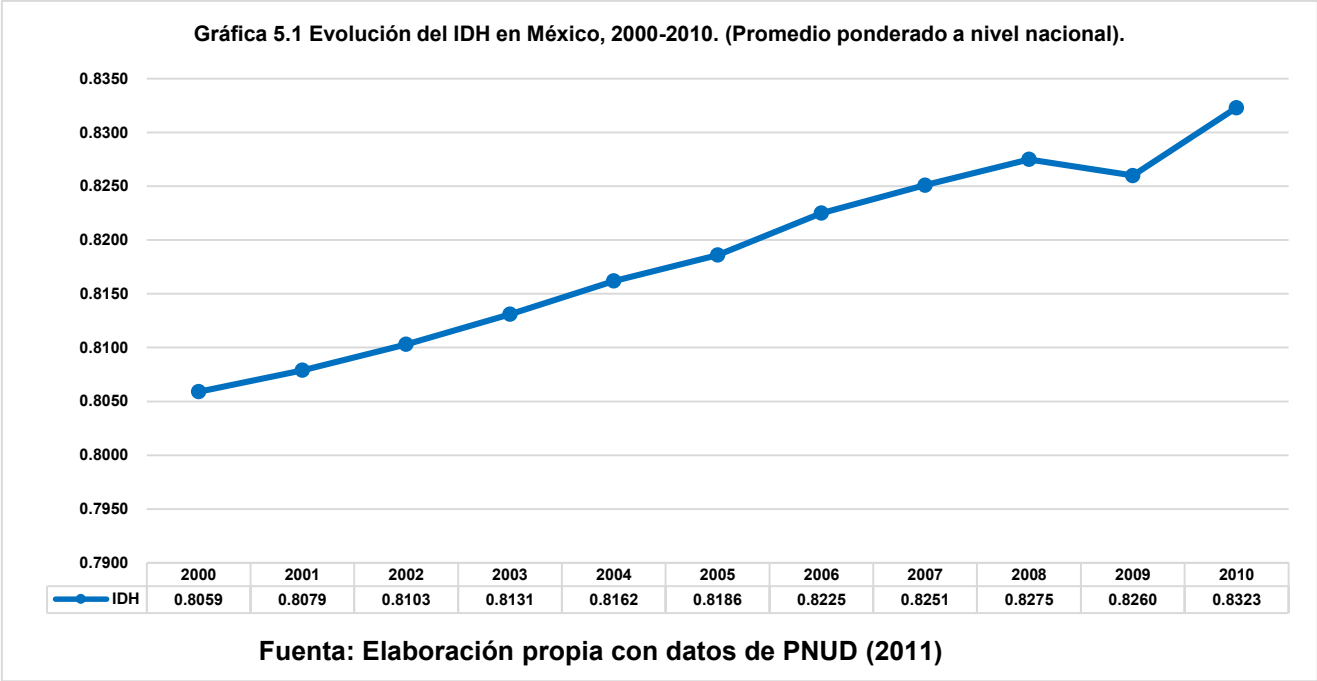
Una manera de analizar el impacto que ha tenido el gasto federalizado en los diversos estratos socioeconómicos del país es correlacionándolo con el IDH, el cual, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012) sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos de una sociedad y que se mide en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a la unidad significan un mayor desarrollo humano.

Hasta el 2010, el IDH se componía de tres parámetros: el de salud, que se asociaba con condiciones que favorecieran que el individuo podía acceder a una vida larga y saludable, era medido por la esperanza de vida al nacer; el de educación relacionado con un mayor alcance al conocimiento por parte de los individuos, se obtenía al emplear conjuntamente la tasa de alfabetismo y la tasa combinada de matriculación; mientras que la vertiente de ingresos era un índice de acceso a una vida digna, se calculaba por medio del PIB per cápita considerando la paridad de poder de compra (PPC) expresado en dólares estadounidenses. De esa manera el IDH se obtenía como el promedio simple, o media aritmética, de esos tres indicadores.

La gráfica 5.1 muestra el comportamiento del IDH en nuestro país, el cual se ha incrementado entre el año 2000 al 2010, lo que significa que las variables de ingreso, de salud, de educación y combate a la pobreza han mejorado sustancialmente en la mayoría de la población de México.

De acuerdo con la gráfica 5.1, en el año 2000, el IDH a nivel nacional registró un promedio ponderado de 0.8059, en el 2005 fue de 0.8186 y en el 2010 se incrementó a 0.8323. Es importante mencionar que el IDH tuvo un retroceso en el año 2009 con respecto al observado en el 2008 al ubicarse en 0.8260. La causa se debió a la recesión económica de nuestro país que implicó una caída en el PIB de

4.7%, rezagando los avances alcanzados en materia de desarrollo humano y combate a la pobreza. La rápida recuperación económica permitió que en el 2010 el IDH retomara nuevamente su tendencia ascendente.

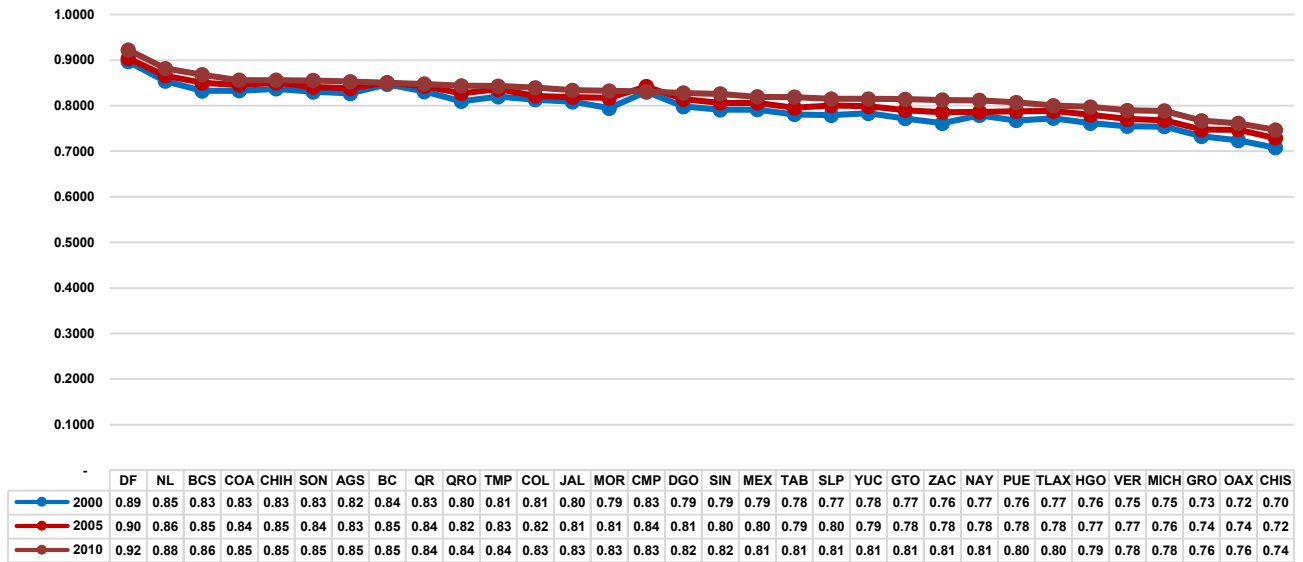


De acuerdo con la gráfica 5.2, la Ciudad de México y Nuevo León son los dos estados del país que registran un IDH muy alto, en el año 2010 su promedio ponderado fue de 0.9225 y 0.8817 respectivamente. Por su parte, los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas que tienen como signo distintivo su fuerte rezago socioeconómico, tuvieron en ese mismo año un IDH medio cuyo promedio ponderado fue de 0.7610, 0.7672 y 0.7469 respectivamente. El resto de los estados del país reportaron un IDH alto, su promedio ponderado se ubicó en un rango de 0.8679 y 0.7885, incluyendo estados con marcadas brechas socioeconómicas como Puebla, Hidalgo, Veracruz, entre otros.

Se puede afirmar que los estados del país con los menores IDH son por consiguiente los que registran los mayores niveles de pobreza, aunque Puebla, Veracruz y Michoacán registran un IDH alto, en tanto que Oaxaca, Guerrero y Chiapas tienen un IDH medio.



Gráfica 5.2 Evolución del Índice de Desarrollo Humano en México, por entidad federativa, 2000, 2005 y 2010. (Promedio ponderado).



Fuente: Elaboración propia con información del PNUD (2011)

Un método estadístico para correlacionar u observar el grado de retroalimentación que una variable dependiente (IDH) tiene de una independiente (gasto federalizado) es a través del Coeficiente de Correlación de Pearson (CCP), que es una medida de la relación lineal entre dos variables aleatorias cuantitativas.

De acuerdo con Nieves Hurtado (2009) el valor del índice de correlación ( $r$ ) varía en el intervalo  $[-1,1]$ , observándose lo siguiente:

- Si  $r = 1$ , existe una correlación positiva perfecta. El índice indica una dependencia total entre las dos variables denominada *relación directa*: cuando una de ellas aumenta, la otra también lo hace en proporción constante.
- Si  $0 < r < 1$ , existe una correlación positiva.
- Si  $r = 0$ , no existe relación lineal. Pero esto no necesariamente implica que las variables son independientes: pueden existir todavía relaciones no lineales entre las dos variables.
- Si  $-1 < r < 0$ , existe una correlación negativa.

- Si  $r = -1$ , existe una correlación negativa perfecta. El índice indica una dependencia total entre las dos variables llamada *relación inversa*: cuando una de ellas aumenta, la otra disminuye en proporción constante.

El análisis de correlación en este estudio se llevará a cabo para obtener inferencias estadísticas que nos permitan afirmar si los flujos de aportaciones federales están coadyuvando a elevar los índices de desarrollo humano en las entidades federativas del país.

Para la realización de este análisis de correlación se eligieron los flujos de aportaciones y se excluyeron a las participaciones por la naturaleza jurídica y financiera de cada una de estas transferencias.

Como ya se citó, los flujos de participaciones son recursos que ejercen libremente las entidades federativas del país como producto de nuestro federalismo fiscal. Los poderes ejecutivos y los congresos locales después de recibir estas transferencias las integran a una bolsa financiera junto con los ingresos propios que recauda el sistema hacendario estatal. Los congresos locales a propuesta del titular del ejecutivo estatal definen el destino de estos recursos cuyo objeto es financiar los gastos generales de sus respectivas jurisdicciones territoriales. Por esta razón, se dificulta distinguir con precisión cuántos recursos de estas transferencias tienen como destino específico mejorar el desarrollo humano en las entidades federativas del país.

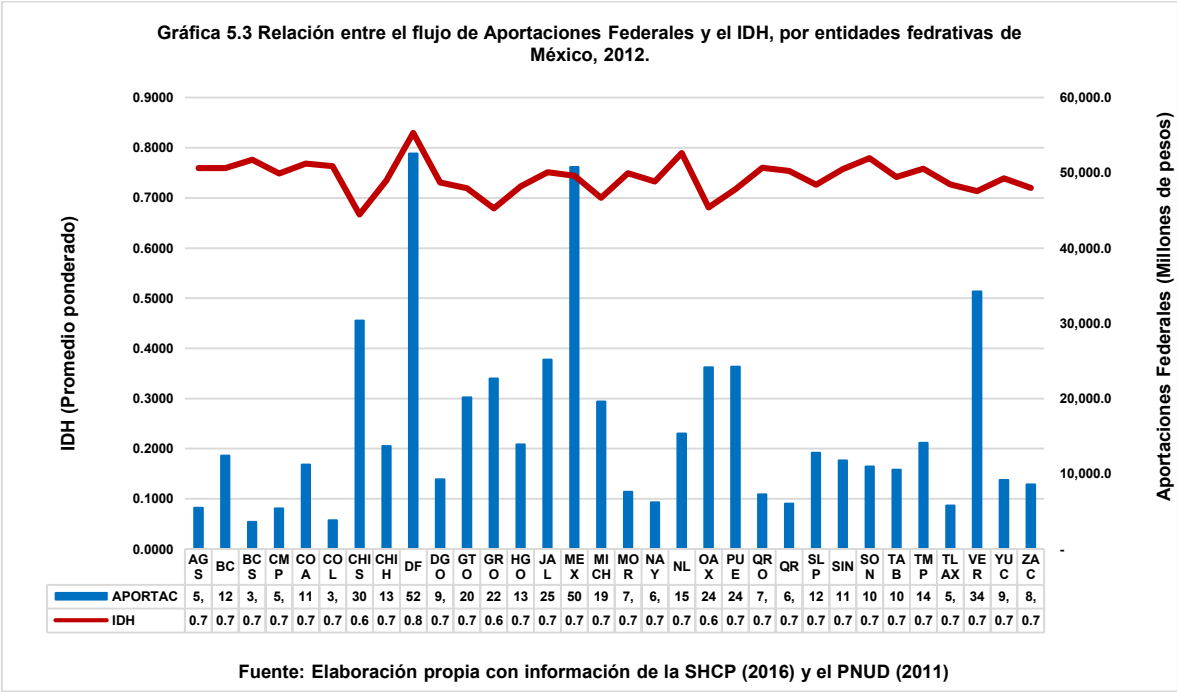
Por el contrario, las aportaciones federales, al ser recursos financieros que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas por la política de descentralización administrativa y del gasto público, tienen como característica que define el destino del gasto, identificándose con toda precisión los recursos que se erogan para coadyuvar al desarrollo humano de la población en los estados del país.

## **5.2 Análisis agregado de correlación entre los flujos de transferencias condicionadas y el índice de desarrollo humano**

Una primera aproximación a este análisis de correlación es de tipo descriptivo, se confrontan los flujos de aportaciones federales con el IDH por entidad federativa

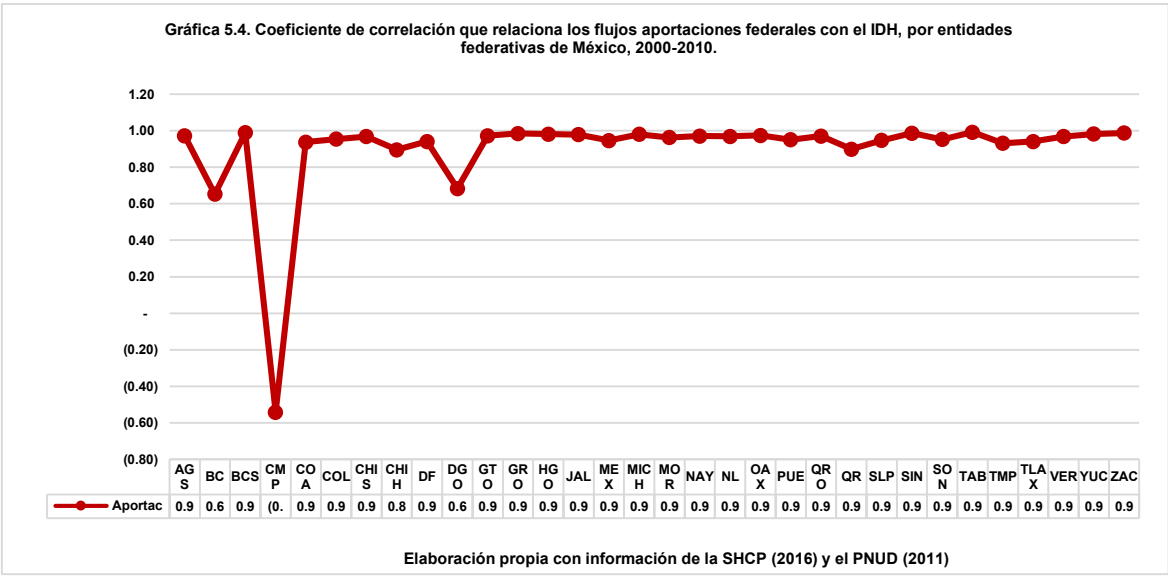
para el año 2012. En la gráfica 5.3 observamos que la Ciudad de México y el Estado de México son las entidades del país que perciben los más altos flujos de aportaciones; en la Ciudad de México, se observa que el IDH es el más alto del país y corresponde al mayor flujo de transferencias condicionadas; por el contrario, en el Estado de México no se percibe con nitidez tal correlación, puesto que, sus altas transferencias condicionadas no corresponden con su grado de desarrollo humano, el cual debiera ser más alto.

Este enfoque resulta ser muy general, impidiendo observar con cierto grado de nitidez la correlación existente entre el flujo de aportaciones federales y los IDH en las entidades federativas en condición de pobreza como Michoacán, Guerrero, Chiapas, Hidalgo, Veracruz.



Sin embargo, el análisis estadístico que incorpora la estimación del CCP y que se reporta en la gráfica número 5.4, se observa que los flujos de aportaciones federales muestran una alta correlación con el IDH en prácticamente todas las entidades federativas del país, puesto que casi todos los coeficientes son muy cercanas a uno. Esto significa que con excepción de Campeche que presenta un

coeficiente de correlación negativo de 0.5, los incrementos de estas transferencias condicionadas sí han permitido abatir los rezagos sociales en los diferentes estados del país, incluyendo a las entidades federativas que tiene altas proporciones de su población en condición de pobreza y rezago social.



### 5.3 Análisis de correlación entre los flujos de transferencias condicionadas y el índice de desarrollo humano, por fondo de aportación

Modifiquemos la conceptualización del análisis en dos sentidos: primero, estableciendo hipótesis de trabajo que nos permitan vincular directa o indirectamente el gasto en aportaciones federales con el IDH; segundo, midiendo estas correlaciones.

Respecto al primer punto, afirmamos que:

El FAEB/FONE, FAM y FAETA son fondos de aportaciones que deberían coadyuvar directamente al desarrollo humano en la vertiente de educación en las entidades federativas del país, porque sus recursos se destinan para financiar las erogaciones relacionadas con la nómina y el gasto de operación de la educación básica y normal (FONE), tecnológica y de los adultos (FAETA). Además, el FAM destina una parte de sus ingresos para el mantenimiento y creación de infraestructura educativa a nivel básico, media superior y superior y para desayunos

escolares que beneficia a la población infantil que cursa los niveles básicos de escolaridad.

El FASSA es otro fondo de aportación que tendría que estar vinculado directamente con el desarrollo humano específicamente en la vertiente de salud, puesto que sus erogaciones se destinan para cubrir el gasto corriente y para mantener la infraestructura hospitalaria de la población no derechohabiente que demanda servicio de salud en las entidades federativas del país.

El FAIS en su vertiente estatal y municipal es el fondo de aportaciones por excelencia que se destina para el combate a la pobreza extrema en las entidades federativas, por su naturaleza que consiste en la lucha contra la desigualdad debería estar vinculado directamente con el desarrollo humano. Sus recursos juntos con los del FAFEF se deben destinar para la ampliación de la infraestructura social estatal y municipal en la población en situación de pobreza y rezago social, incluyendo expresamente las relacionadas con las redes de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura urbana y rural. La ampliación de esta infraestructura social debería elevar los niveles de desarrollo humano particularmente en las vertientes epidemiológicas y de educación.

El FORTAMUN es un fondo de aportaciones que debería contribuir indirectamente al desarrollo humano en las entidades federativas en sus tres vertientes, puesto que al igual que el FAFEF, tienen como uno de sus objetivos prioritarios sanear las finanzas públicas municipales. Una de las premisas que subyacen en este fondo de aportación es que en la medida que los gobiernos locales no presenten contingencias financieras, no tendrán razones para desviar recursos para atender problemas de deuda pública o falta de liquidez para financiar su gasto, lo que implica la reducción forzosa de sus erogaciones para el combate a la desigualdad social.

El FASP también debería contribuir de manera indirecta al desarrollo humano, particularmente porque existe evidencia estadística que las sociedades con altos niveles de inseguridad se asocian con problemas de crecimiento económico,

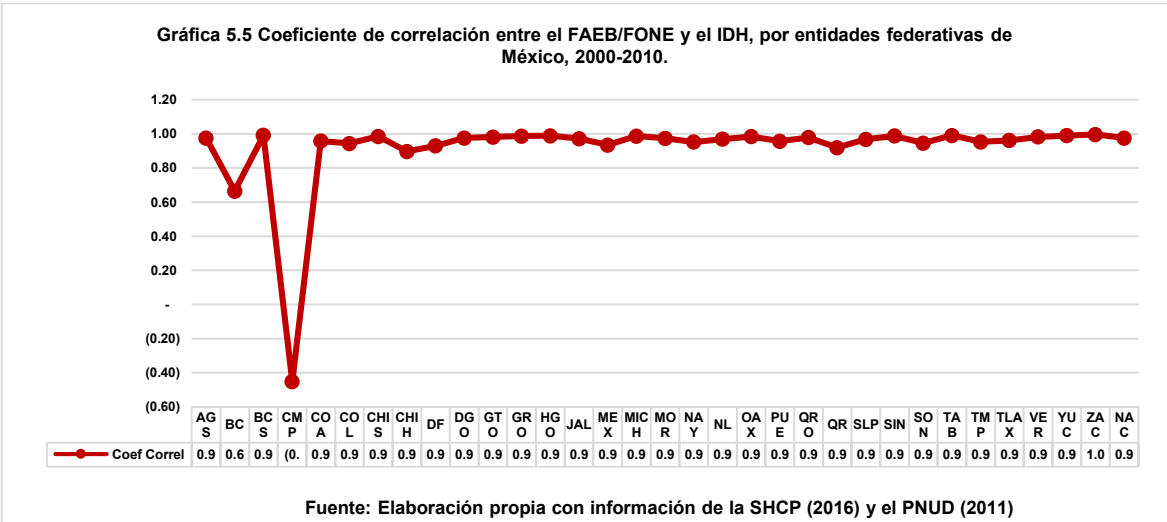
retrasando el desarrollo social de las poblaciones. A *contrario sensu*, en la medida que se fortalezca el gasto para la seguridad pública, se podrá abatir los niveles delictivos, siendo una de sus implicaciones incrementar los flujos de inversión. Este fondo de aportación debería coadyuvar a fortalecer el desarrollo humano de las entidades federativas del país en la vertiente del ingreso.

Finalmente, un componente importante del FAFEF también debería estar directamente relacionado con el desarrollo humano en su vertiente de ingreso y educación, puesto que parte de estos recursos se deben destinar al saneamiento de pensiones y a sus reformas en los estados y la Ciudad de México, prioritariamente a las reservas actuariales, con el propósito de evitar que la población de adultos mayores presente crisis de ingreso coyunturales por no recibir los pagos pensionarios que legítimamente le corresponden. Asimismo, con estas transferencias condicionadas se tendrían que financiar proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, para apoyar la educación pública y para destinarlas a fondos constituidos por los estados y la Ciudad de México para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Dado estos planteamientos hipotéticos, podemos afirmar que el análisis de correlación en el tiempo (2000-2010), por Fondo de Aportaciones, nos tendría que permitir inferir que el FAEB/FONE, FAETA, FAM, FASSA, FAIS y FORTAMUN deberían estar altamente correlacionados con el IDH, lo que implica que el incremento de las erogaciones en estas transferencias condicionadas, permitiría mejorar los niveles de salud, educación e ingreso en los estados del país. Asimismo, del FASP y del FORTAMUN esperamos una correlación positiva con el IDH aunque de menor intensidad.

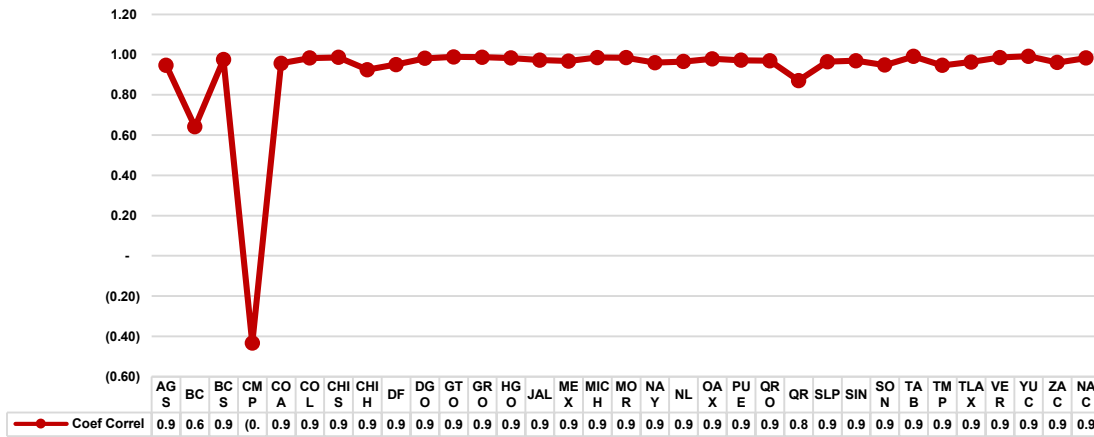
Una vez realizados estos planteamientos hipotéticos, se realizan los análisis de correlación por fondo de aportaciones e IDH, observando los siguientes resultados:

Para el caso del FAEB/FONE, el análisis de correlación de Pearson nos muestra que, con excepción de Campeche, el FONE ha sido un instrumento importante para incrementar el IDH en prácticamente todos los estados del país, su promedio nacional se estimó en 0.98 en promedio. Esto significa que el gasto en este Fondo de Aportación ha coadyuvado para reducir el rezago educativo a nivel básico y normal en casi todos los estados del país (Ver gráfica 5.5).



Respecto al FASSA, también se observa que, con excepción de Campeche, este Fondo ha permitido incrementar el IDH en la vertiente de salud, puesto que prácticamente todos los estados del país han registrado un índice promedio de 0.96. Esto significa que el gasto en este Fondo de Aportación ha coadyuvado para abatir el rezago en la vertiente de salud para la población no derechohabiente de las entidades federativas del país. (Ver gráfica 5.6).

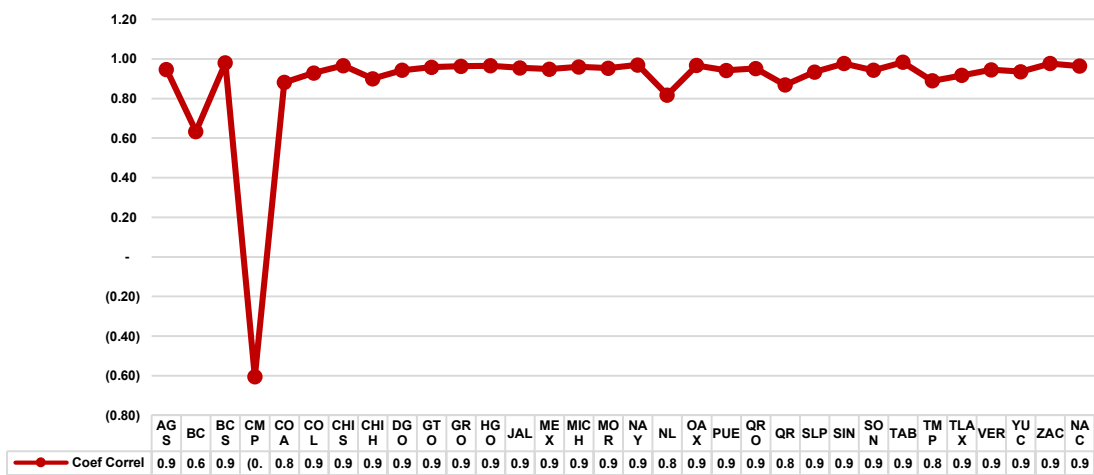
Gráfica 5.6 Coeficiente de correlación entre el FASSA y el IDH, por entidades federativas de México, 2000-2010.



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2016) y el PNUD (2011)

El FAIS es el fondo de aportación para el combate a la pobreza por excelencia, también ha permitido incrementar el IDH en prácticamente todos los estados del país con excepción de Campeche. En las entidades federativas registró un índice de 0.96 en promedio. Esto significa que el gasto en este Fondo de Aportación ha coadyuvado para abatir los problemas epidemiológicos y de educación en casi todos los estados del país (Ver gráfica 5.7).

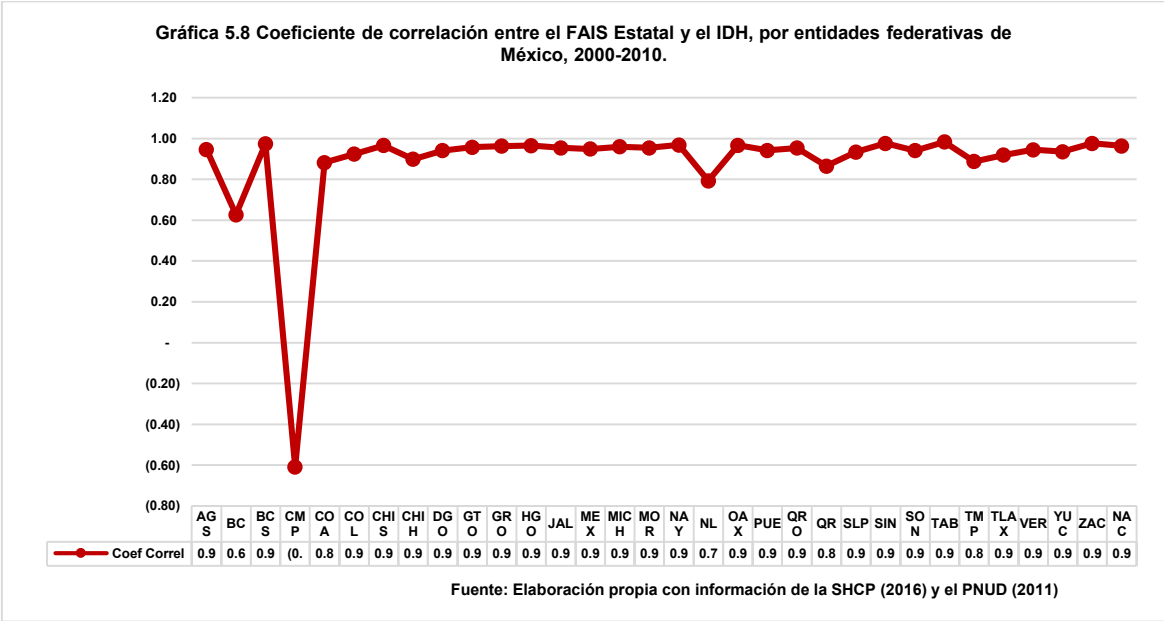
Gráfica 5.7 Coeficiente de correlación entre el FAIS y el IDH, por entidades federativas de México, 2000-2010.



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2016) y el PNUD (2011)

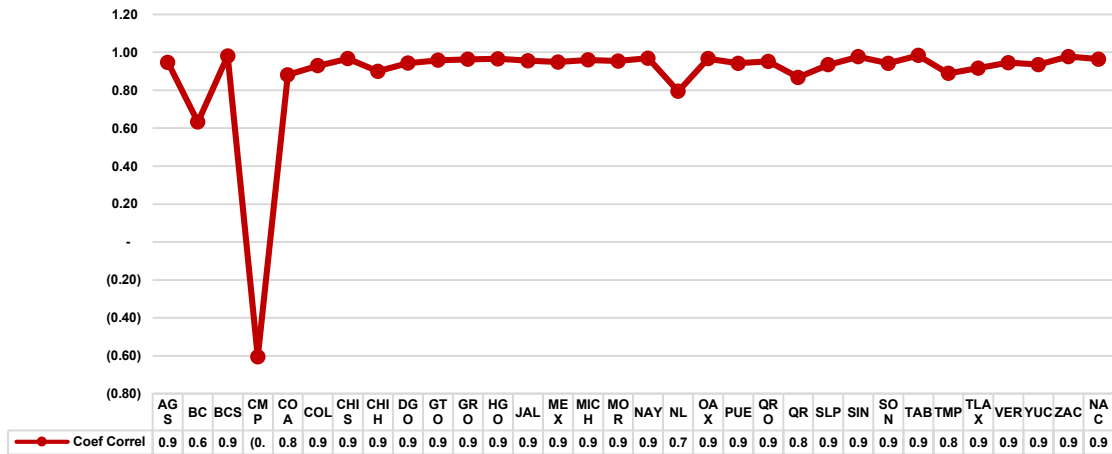


El FAIS estatal también ha permitido incrementar el IDH en prácticamente todos los estados del país con excepción de Campeche. En las entidades federativas registró un índice de 0.96 en promedio. Esto significa que el gasto de este Fondo ha coadyuvado para abatir los problemas epidemiológicos y de educación en casi todos los estados del país (Ver gráfica 5.8).



A la misma conclusión se arriba con el FAIS municipal, éste también ha permitido incrementar el IDH en prácticamente todos los estados del país con excepción de Campeche, quienes han registrado índices promedio de 0.96. Esto significa que el gasto en este Fondo de Aportación ha coadyuvado para abatir los problemas epidemiológicos y de educación en casi todos los municipios del país (Ver gráfica 5.9).

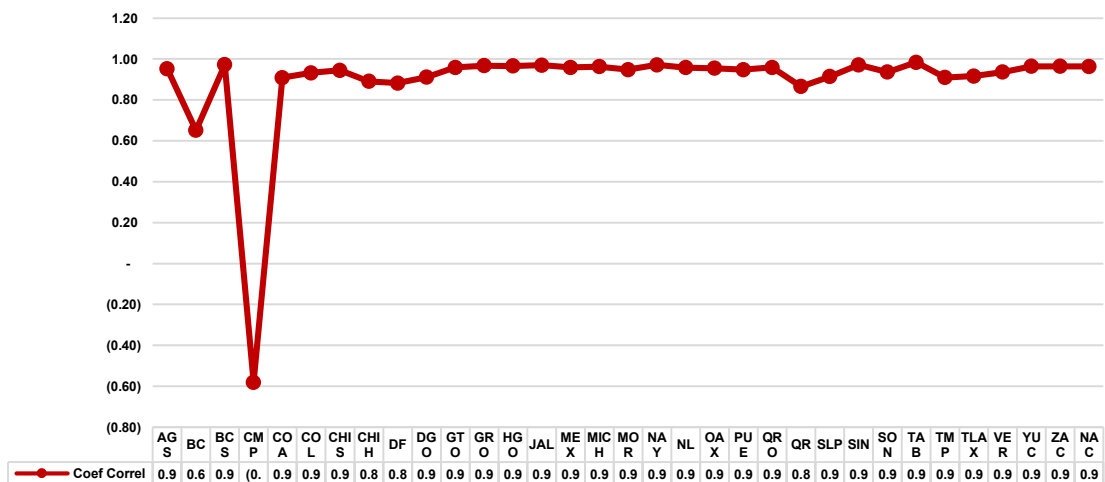
Gráfica 5.9 Coeficiente de correlación entre el FAIS Municipal y el IDH, por entidades federativas de México, 2000-2010.



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2016) y el PNUD (2011)

En lo referente al FORTAMUN, también se observa que, con excepción de Campeche, este Fondo ha permitido incrementar el IDH en prácticamente todos los estados del país, puesto que han registrado un índice promedio de 0.96. Esto significa que el gasto en este Fondo de Aportación ha coadyuvado al fortalecimiento del desarrollo humano en sus tres vertientes y a nivel municipal (Ver gráfica 5.10).

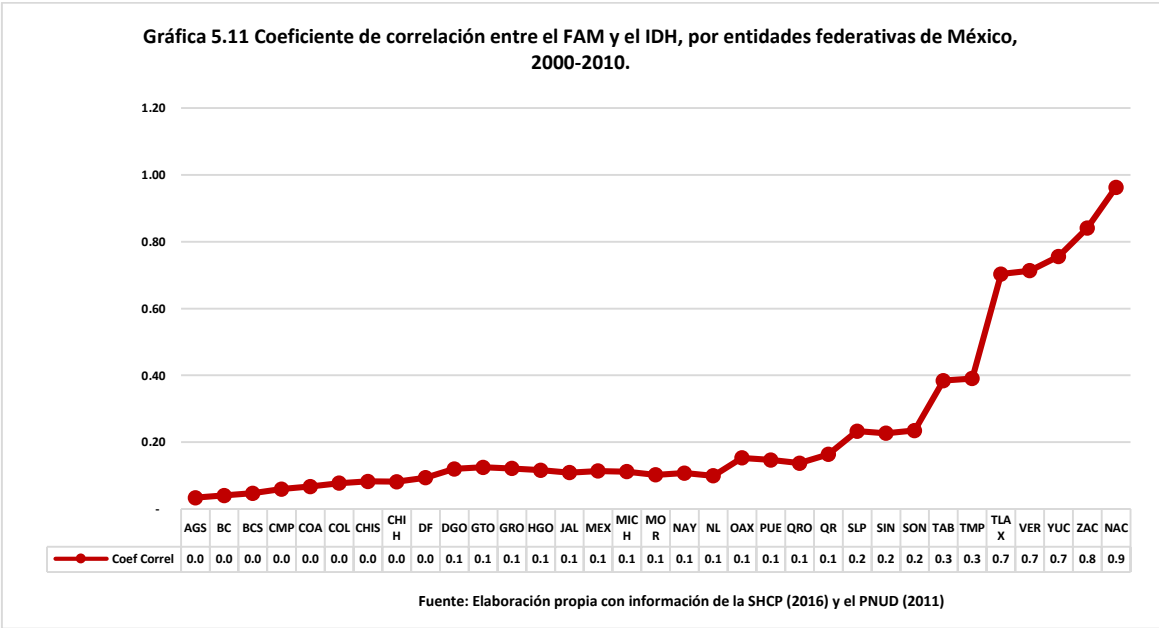
Gráfica 5.10 Coeficiente de correlación entre el FORTAMUN y el IDH, por entidades federativas de México, 2000-2010.



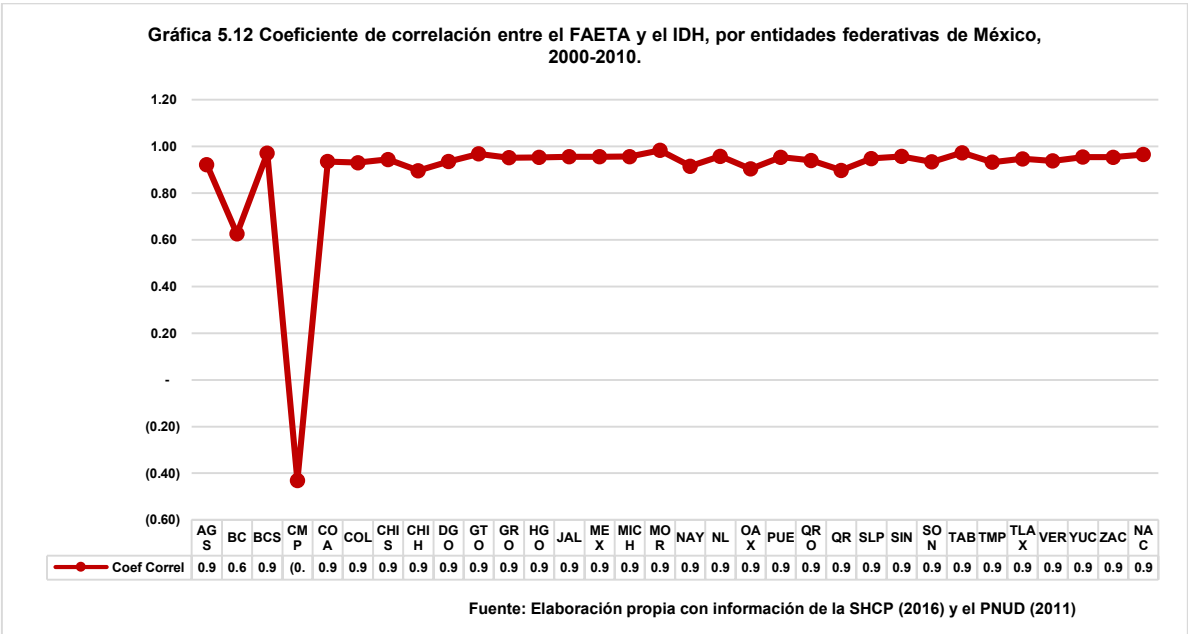
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2016) y el PNUD (2011)

El FAM es un caso paradigmático, hipotéticamente este fondo de aportación está directamente relacionado con el desarrollo humano en su vertiente educativa, sin embargo, se observa una correlación positiva aunque cercana a cero en casi todas las entidades federativas del país, con excepción de Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, lo que indica poca intensidad de correlación entre ambas variables, es decir, explica en un nivel muy bajo la mejora del desarrollo humano particularmente en la vertiente de educación en la población de los estados del país (Ver gráfica 5.11).

La causa por la cual se presenta este fenómeno puede ser porque los recursos otorgados por la Federación son insuficientes para que los gobiernos de los estados amplíen la infraestructura educativa a nivel básico, medio superior y superior. Esta afirmación es fácil de argumentar, puesto que la demanda educativa a nivel medio superior y superior se incrementa de manera importante cada año debido al predominio de los jóvenes en la estructura poblacional; sin embargo, la oferta gubernamental en estas vertientes educativas resulta ser insuficiente, siendo la respuesta más recurrida de las autoridades gubernamentales para explicar esta situación el creciente déficit de infraestructura educativa



Respecto al FAETA, también se observa que, con excepción de Campeche, este Fondo ha permitido incrementar el IDH en prácticamente todos los estados del país, puesto que ha registrado un índice promedio del 0.97. Esto significa que el gasto de este Fondo de Aportación ha coadyuvado al fortalecimiento del desarrollo humano en la vertiente de la educación tecnológica y para los adultos (Ver gráfica 5.12).



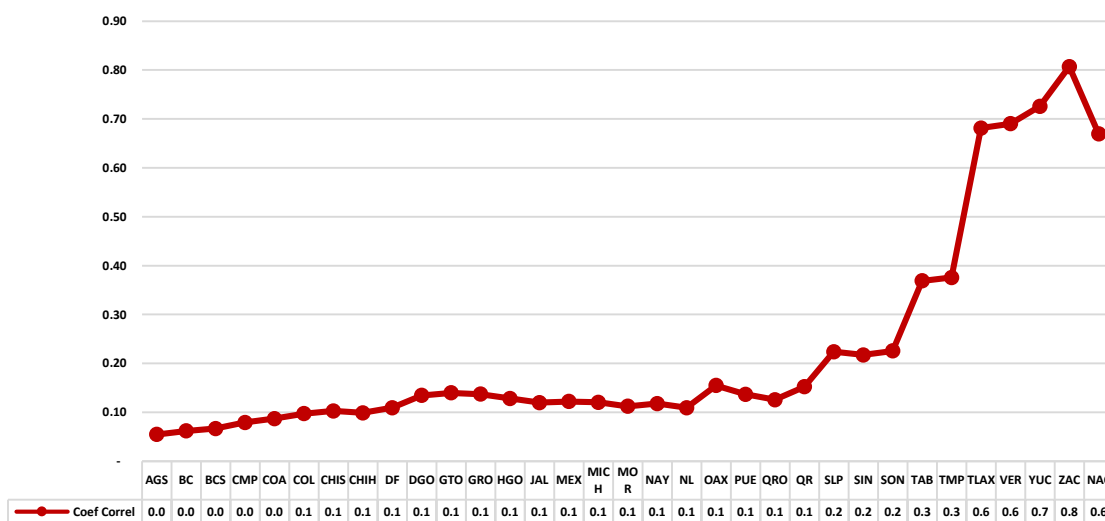
En lo referente al FASP, también se observa que, con excepción de Campeche, este Fondo ha permitido incrementar el IDH en prácticamente todos los estados del país, aunque con un grado de intensidad medio, puesto que han registrado un índice de 0.50 en promedio. Lo que indica que es una variable que sí coadyuva al desarrollo humano en la vertiente de ingreso, aunque conforme a lo esperado, lo hace de manera indirecta, puesto que su prioridad central es abatir los niveles delictivos en las entidades federativas del país (Ver gráfica 5.13).



El FAFEF también es un caso paradigmático, hipotéticamente este fondo de aportación debería estar directamente relacionado con el desarrollo humano en su vertiente de ingresos y educación, sin embargo, se observa una correlación positiva aunque cercana a cero en casi todas las entidades federativas del país, con excepción de Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, lo que indica poca intensidad entre ambas variables, es decir, explica en un nivel muy bajo la mejora del desarrollo humano particularmente en las vertientes arriba citadas (Ver gráfica 5.14).

Hipotéticamente podríamos encontrar la causa en que los gobiernos locales destinan la mayor parte de estos recursos al saneamiento financiero de sus respectivas haciendas públicas, destinando pocos ingresos para los programas que impactan al desarrollo humano.

Gráfica 5.14 Coeficiente de correlación entre el FAFEF y el IDH, por entidades federativas de México, 2007-2010.



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2016) y el PNUD (2011)

El análisis de los CCP nos permite concluir que los ingresos que la Federación transfiere a las entidades federativas y que están relacionados con el FAEB/FONE, el FASSA, el FAIS, el FORTAMUN, el FAETA y el FASP están fuertemente correlacionados con el IDH, tal como se esperaba en el planteamiento hipotético. Asimismo, el FAM y el FAFEF tienen una correlación positiva, aunque de una baja intensidad, desviándose ligeramente del planteamiento hipotético preestablecido.

Sin embargo, desde una interpretación holística existe evidencia estadística para afirmar que la descentralización del gasto público a través de los fondos de aportaciones ha coadyuvado para mejorar el IDH en las vertientes de ingreso, educación y salud, debido a que su estrategia de asignar transferencias financieras condicionadas ha permitido alcanzar objetivos focalizados en estas materias que son sensibles para el desarrollo humano de las entidades federativas, los municipios y las alcaldías del Distrito Federal.

El análisis de correlación también nos permite afirmar que el flujo de aportaciones federales ha coadyuvado a mejorar los IDH en prácticamente todas las entidades federativas del país, incluyendo los estados donde persisten altas proporciones de la población en situación de pobreza como Oaxaca, Guerrero, Puebla, Michoacán, Veracruz e Hidalgo.

Campeche es un caso paradigmático, sistemáticamente registró coeficientes de correlación negativos o muy bajos, lo que significa que estas transferencias condicionadas no han contribuido a mejorar sus IDH. Habría que considerar en apoyo a esta conclusión, que este estado cuenta con una importante riqueza petrolera y las actividades económicas que ésta genera, propias de las regiones que conforman el litoral del Golfo de México; sin embargo, la extracción de su riqueza natural ha servido para fortalecer el modelo de federalismo fiscal, debido a que el gobierno central ha concentrado el valor de la explotación de sus hidrocarburos con el objetivo de fortalecer a las regiones del país que están en situación de rezago social. Como consecuencia, Campeche registra un IDH alto pese a no recibir aportaciones altas, aun cuando sea uno de los principales productores de petróleo en México.

#### **5.4 Análisis de las transferencias condicionadas por clasificación económica**

El análisis de correlación nos ha permitido afirmar que los fondos de aportaciones federales han coadyuvado para avanzar en el desarrollo humano; sin embargo, todavía se requiere realizar muchos esfuerzos en materia de gasto público para abatir la situación de pobreza en la que se encuentra una alta proporción de la población de nuestro país.

La política de gasto público nos impone el desafío de erogar más y en los rubros donde existan elevados multiplicadores de la inversión pública para generar mayor valor agregado a la economía nacional. El desafío es llevar a 30 estados del país del grado de bajo y alto a muy alto nivel de desarrollo humano, no olvidar que la Ciudad de México y Nuevo León son las únicas entidades federativas que han alcanzado este estatus socioeconómico.

¿Por qué entonces la política de transferencia condicionada ha coadyuvado a mejorar los niveles de desarrollo humano, aunque no ha sido suficiente para abatir el nivel de pobreza en los diferentes estratos sociales del país? El análisis de la clasificación económica del gasto de las aportaciones federales nos permitirá acercarnos a la respuesta de esta interrogante.

De acuerdo con el *Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal de la SHCP*, la clasificación económica permite identificar cada renglón de gasto público según su naturaleza económica, en corriente o de capital; los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado, mientras que los de capital son aquéllos que incrementan la capacidad de producción, como la inversión física directa y las inversiones financieras propiamente dichas. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público en la economía.

Dada esta definición, podemos afirmar que la clasificación económica nos permite analizar el gasto público desde dos vertientes:

- a) Desde el gasto corriente, que se define por este *Glosario* como la erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo: esto es, los gastos que corresponden al sostenimiento e incremento de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.
- b) Desde el gasto de capital, también definido por este *Glosario* como el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación.

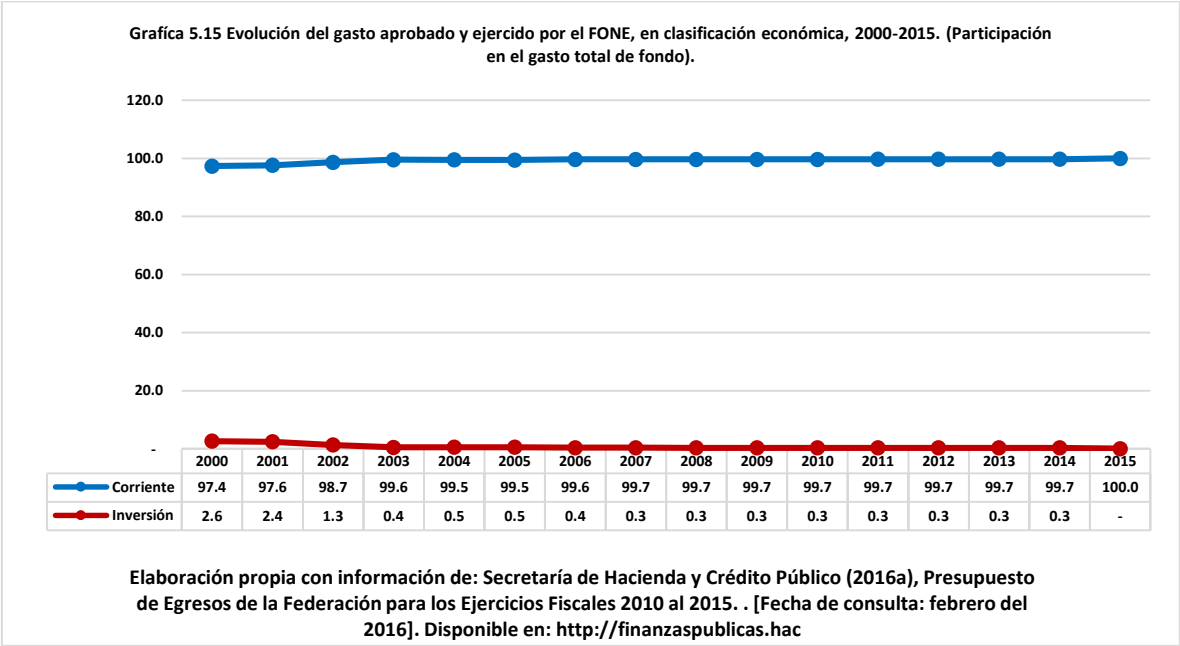
Con esta clasificación podemos identificar la proporción del gasto que se destina para consumo final, particularmente para mantener el aparato burocrático y administrativo de la organización (gasto corriente), y la parte que se destina para generar riqueza, a través de la creación de activos productivos que potencialicen la actividad económica (gasto de capital).

De manera específica, en cada uno de los fondos de aportaciones observamos lo siguiente:

Durante el periodo 2000-2015, prácticamente la totalidad de las transferencias asignadas al FAEB/FONE se destinó al gasto corriente, lo que significa que los recursos de este fondo de aportación se destinan para cubrir la nómina educativa y

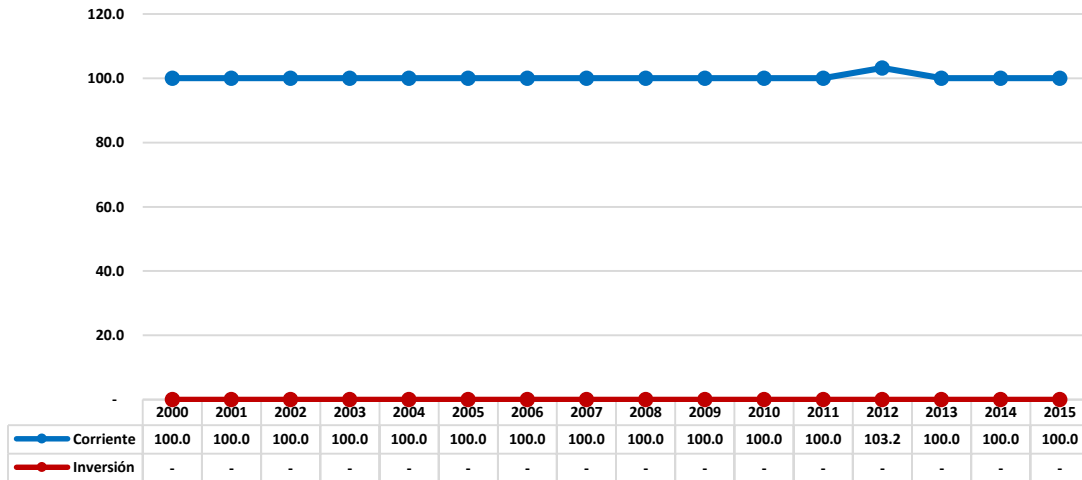


los gastos corrientes que ésta genera. El gasto en capital tendió a cero, es decir, la inversión para crear activos o infraestructura educativa a nivel básica y normal para la modernización de este nivel de escolaridad fue prácticamente nula. En el año 2000 la relación gasto corriente e inversión fue de 97.4% y 2.6% del gasto total de este fondo de aportaciones respectivamente, en el 2015, la totalidad de estas transferencias se destinan para cubrir el gasto corriente (Ver gráfica 5.15).



El FAETA es el fondo de aportación cuyo objetivo es atender a la población que demanda servicios educativos a nivel tecnológico y para los adultos. Como se puede observar, durante el periodo 2000-2015 la totalidad de estas transferencias se destinan para cubrir el gasto corriente, lo que implica que no se destina para crear infraestructura educativa a nivel tecnológico y para los adultos (Ver gráfica 5.16).

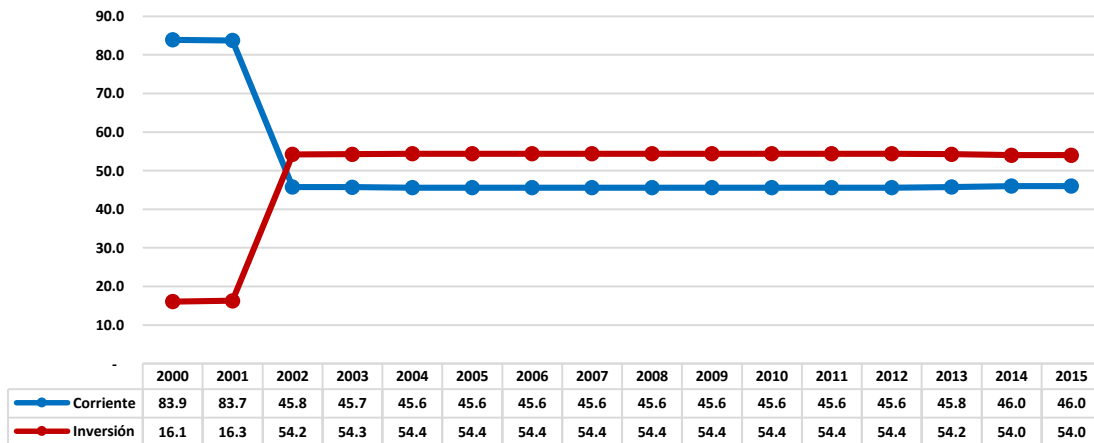
Grafica 5.16 Evolución del gasto aprobado y ejercido por el FAETA, en clasificación económica, 2000-2015. (Participación en el gasto total de fondo).



Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2015.. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzaspublicas.hac>

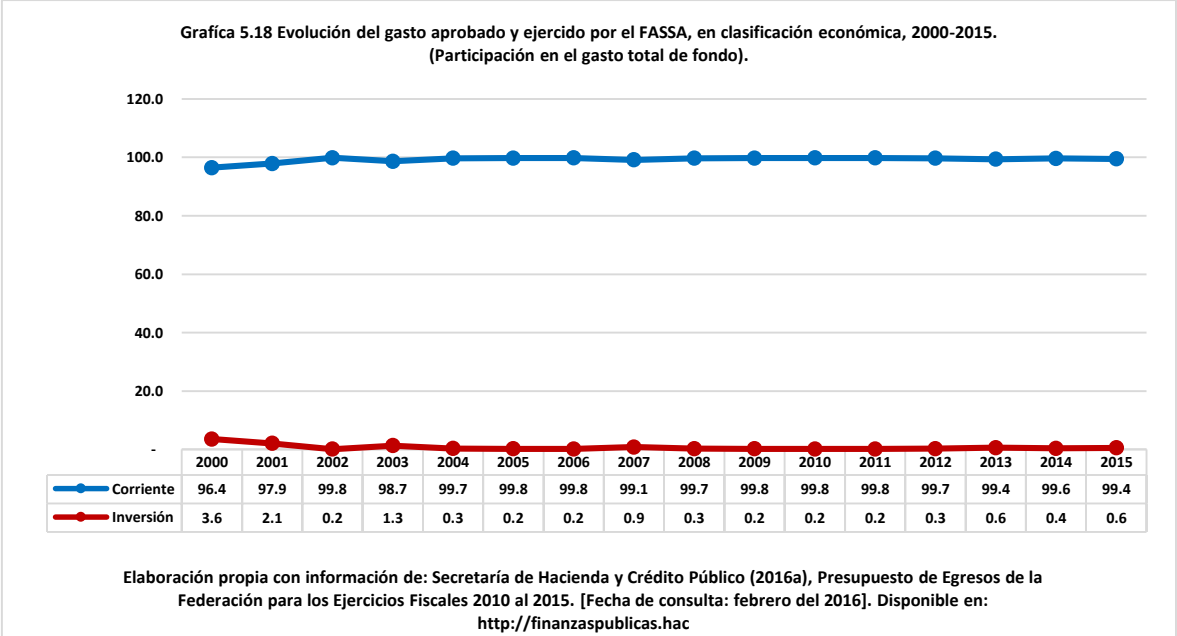
El FAM es el tercer fondo de aportación que tiene como objetivo fortalecer el desarrollo humano a través de la vertiente educativa. Como se puede observar, durante el periodo 2000-2015, el 54% en promedio de estos recursos se destinó para gasto de inversión en infraestructura educativa para el nivel básico, medio superior y superior y el 46 % para gasto corriente (Ver gráfica 5.17).

Grafica 5.17 Evolución del gasto aprobado y ejercido por el FAM, en clasificación económica, 2000-2015. (Participación en el gasto total de fondo).



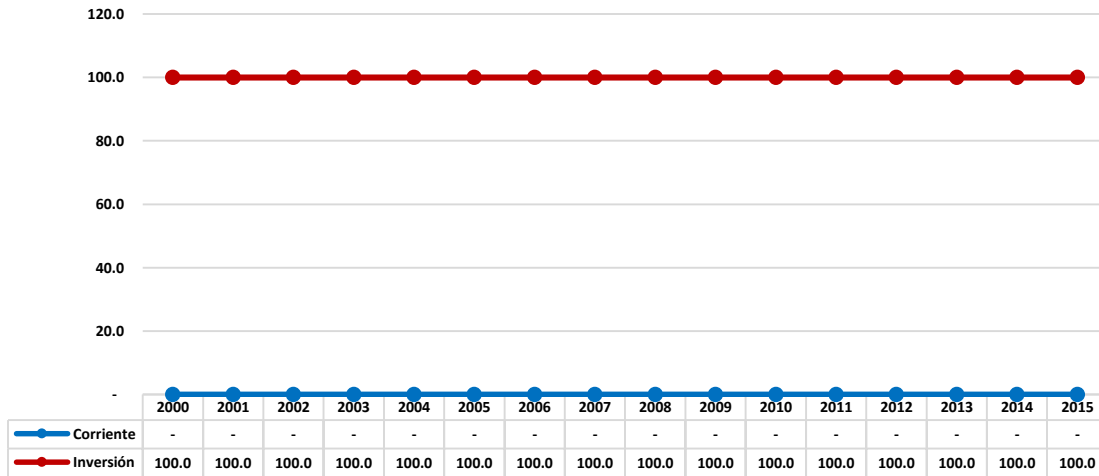
Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2015. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzaspublicas.hac>

El FASSA es el fondo de aportaciones que destina recursos para atender los servicios de salud de la población no derechohabiente, el análisis de la clasificación económica nos evidencia que para el periodo 2000-2015, el 98% de los recursos asignados a este fondo de aportación se destinó para gasto corriente, es decir, para cubrir el pago de la nómina médica de los funcionarios que dependen de los estados del país y para el funcionamiento de sus aparatos administrativos, solo el 2% en promedio de estos ingresos se destinaron para la creación de infraestructura en salud (Ver gráfica 5.18).



La totalidad de los recursos del FAIS se destinan para la creación de la infraestructura productiva que se contabiliza como gasto de capital, la observación que se realiza es que este fondo de aportación no financia infraestructura productiva, se centra en la social (letrinas, agua potable, alcantarillado) que tiene la importante función de abatir las desigualdades sociales (Ver gráfica 5.19).

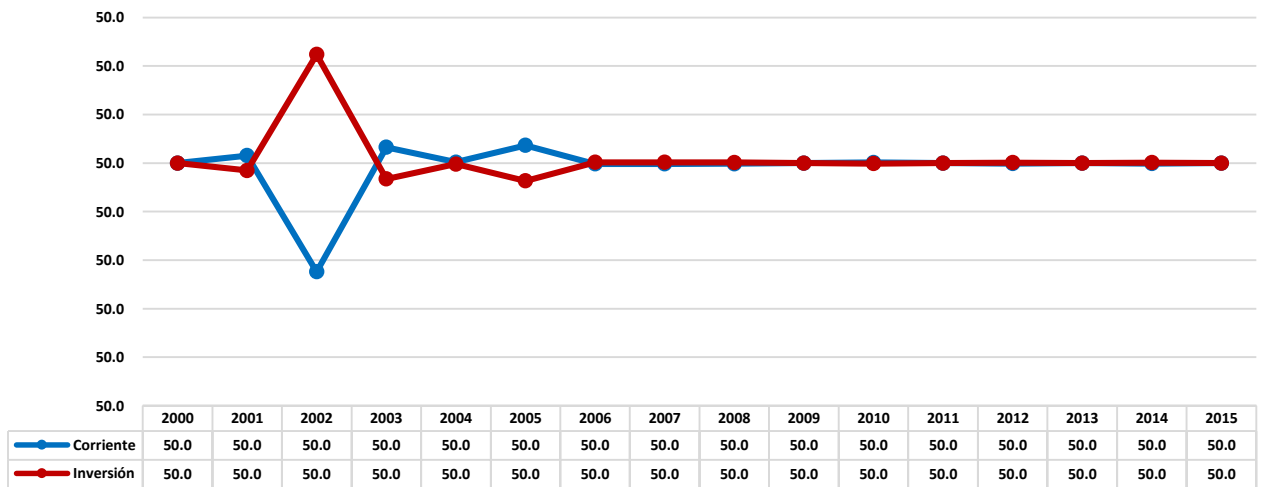
Gráfica 5.19 Evolución del gasto aprobado y ejercido por el FAIS, en clasificación económica, 2000-2015. (Participación en el gasto total de fondo).



Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2015. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzaspublicas.hac>

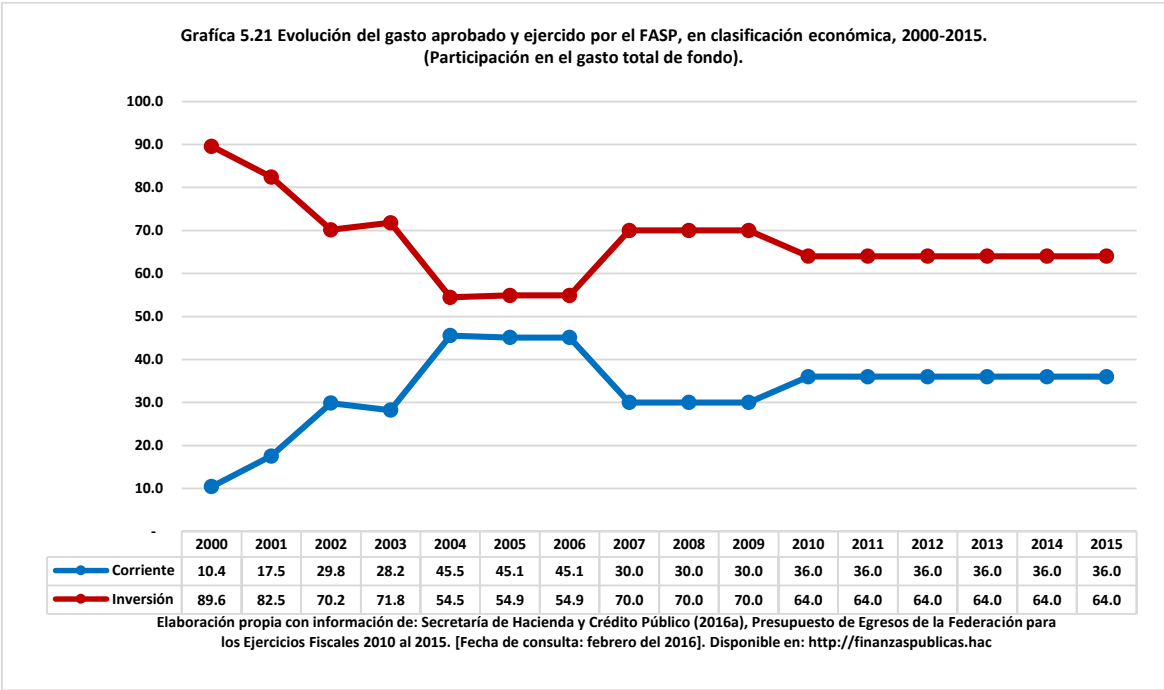
El FORTAMUN, es el fondo de aportaciones que tienen como objetivo fortalecer las finanzas de los municipios del país, y como se observa en la gráfica, destina el 50% de sus recursos para erogaciones relacionadas con el gasto corriente y el otro 50% para el gasto de capital (Ver gráfica 5.20).

Gráfica 5.20 Evolución del gasto aprobado y ejercido por el FORTAMUN, en clasificación económica, 2000-2015. (Participación en el gasto total de fondo).

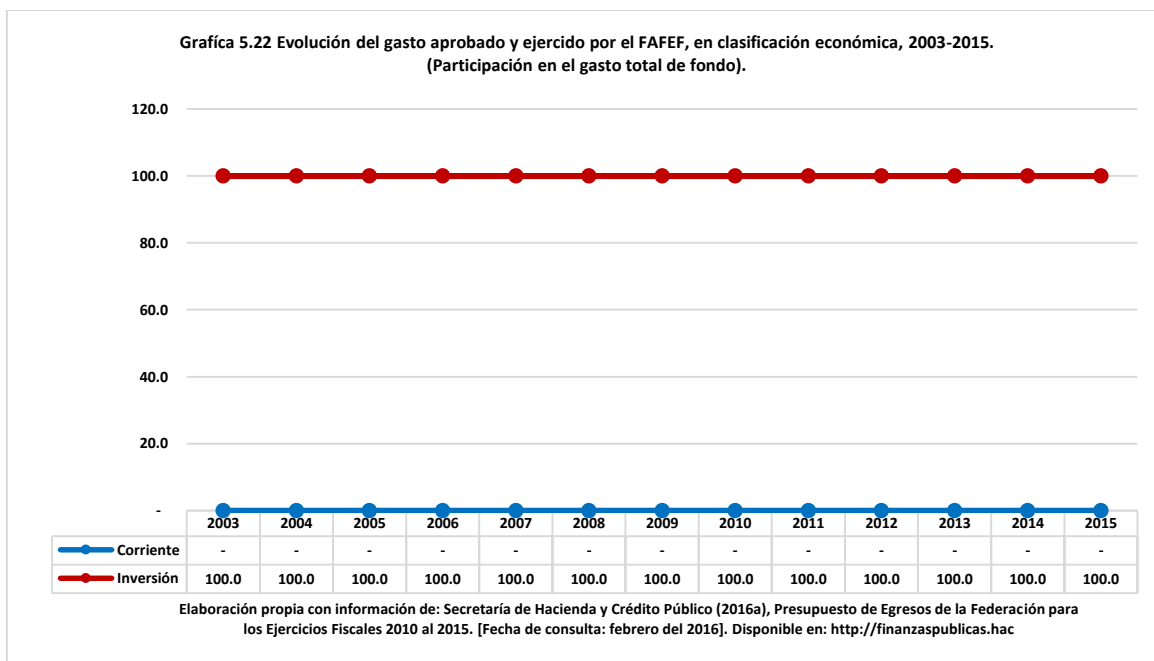


Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2015. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzaspublicas.hac>

El FASP destina el 65% para la inversión en capital, destacando la adquisición de patrullas, armamento, ropa especializada propia de su delicada tarea, entre otros accesorias, que como se observa incrementan el activo patrimonial de la nación, aunque no fomentan directamente la actividad productiva del país. Llama la atención, que el 35% de los recursos de este fondo se consume en gasto corriente para mantener la burocracia y el aparato administrativo de esta función de gobierno (Ver gráfica 5.21).



El FAFEF es un híbrido que tiene como objetivo robustecer las finanzas de las administraciones locales y destinar otra parte de sus ingresos para el desarrollo humano. Sin embargo, su análisis económico nos permite afirmar que la totalidad de estas transferencias se han destinado al gasto corriente, específicamente, para sanear los sistemas pensionarios y recaudatorios, sin asignar recursos para la inversión productiva ni para la infraestructura social que permita reducir los rezagos sociales de la población que habita en las entidades federativas del país (Ver gráfica 5.22).



El análisis de la clasificación económica de las transferencias condicionadas que la Federación asigna a las entidades federativas del país nos permite concluir que en la vertiente educativa, el FAEB/FONE y el FAETA destinan todos sus recursos al gasto corriente, porque su naturaleza jurídica consiste en cubrir la nómina educativa y los gastos de operación para los niveles básico, normal, tecnológico y de los adultos. A través del FAM se destinan las erogaciones para la infraestructura educativa que generan valor agregado en este sector; sin embargo, solo el 50% de los recursos de este fondo de aportación se orientan a capital, específicamente para la creación de nueva infraestructura y el mantenimiento de la existente; el otro 50% se considera gasto corriente, aunque se destina para fortalecer el capital humano a través del otorgamiento de desayunos escolares para los estudiantes de nivel básico.

Los componentes de salud (FASSA) y del fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF) destinan todos sus ingresos a gasto corriente, aun cuando existe una importante carencia de infraestructura hospitalaria y cuando los servicios educativos municipales también son escasos para cubrir la creciente demanda de matrícula a nivel básico.

El FAIS destina el 100% de sus ingresos a la construcción de infraestructura social, la cual no fomenta la actividad económica, aunque coadyuva a avanzar en el desarrollo humano en sus tres vertientes. Finalmente, el FASP y el FORTAMUN destinan el 50% o más al gasto de capital, aunque dada la delicada función que desempeñan los gobiernos estatales en materia de seguridad pública y mantenimiento de la infraestructura municipal, sería deseable que la totalidad de estos ingresos se destine al gasto de inversión para crear valor agregado en estas trascendentales funciones de los gobiernos estatales y municipales.

Podemos concluir del análisis de correlación que los fondos de aportaciones federales son instrumentos importantes para mejorar el desarrollo humano en sus vertientes de ingreso, educación y salud. Sin embargo, estas transferencias condicionadas no han permitido abatir los niveles de pobreza en la población del país, debido a que una alta proporción de estos ingresos federalizados se destinan para cubrir el gasto corriente que no genera riqueza adicional, solo sirve para mantener los aparatos burocráticos del sector de educación, salud, seguridad pública y administración pública estatal y municipal. Una proporción relativamente baja se destina para crear activos productivos, aunque esta infraestructura tiene como objetivo reducir las desigualdades sociales, no aumentar la inversión productiva (carreteras, puertos, aeropuertos, fomento agropecuario, ciencia y tecnología, entre otros).

La ventaja más importante que tiene este tipo de transferencias es que define con precisión el destino de su gasto. Por esta razón, para abatir la desigualdad social e incrementar los niveles de desarrollo humano es deseable que se incrementen sus partidas presupuestarias en el rubro de gasto de capital, considerando los criterios siguientes: en el FAM ampliar el gasto en capital para incrementar la oferta de infraestructura para la educación básica, media y media superior.

La expansión del gasto de inversión en el FASSA se considera prioritario para el mantenimiento y la construcción de nueva infraestructura médica, actualmente insuficiente para cubrir los servicios de salud que demanda la población no derechohabiente; también sería deseable incrementar los recursos del FAIS,

destinándolos todos a gasto de capital para que se amplié la oferta de infraestructura social estatal y municipal; el gasto en capital del FASP también se debería aumentar para fortalecer la endeble política de seguridad pública, invirtiendo en tecnologías avanzadas para el desarrollo de esta sensible tarea estatal; finalmente, la ampliación de las partidas presupuestarias del FORTAMUN y el FAFEF en lo concerniente con el gasto de capital sería importante aumentar la infraestructura social en su vertiente estatal y municipal.

### **5.5 Coeficientes de correlación de las asignaciones presupuestales y el IDH en México**

Utilizando los datos correspondientes al año 2010 de los cuadros presentados en los anexos I, II y III, se procedió a calcular con el paquete *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), los coeficientes de correlación bivariada de Pearson, para someter a prueba la hipótesis nula siguiente:

H<sub>0</sub>: No existe correlación entre las asignaciones presupuestales que el gobierno federal mexicano realiza a las entidades federativas y el Índice de Desarrollo Humano de cada una de éstas.

La hipótesis alternativa es la siguiente:

H<sub>1</sub>: Sí existe correlación negativa entre las asignaciones presupuestales que el gobierno federal mexicano realiza a las entidades federativas y el Índice de Desarrollo Humano de cada una de éstas.

La hipótesis alternativa se basa en los argumentos planteados en esta sección, en el sentido de que se debieran de asignar mayores recursos presupuestales a las entidades federativas que presenten menor Índice de Desarrollo Humano, esto para promover el desarrollo humano de la población más necesitada del país.



### **5.5.1 Coeficiente de Correlación de Pearson, variables FAEB 2010 e IDH 2010**

El coeficiente de correlación de Pearson entre FAEB2010 y el IDH2010 es de -0.041 con un nivel de significación unilateral de 0.412, el cual indica que no puede rechazarse la hipótesis nula de que no existe correlación entre dichas variables. Esto significa, que la asignación de recursos para la educación básica y normal no se realiza considerando el Índice de Desarrollo Humano.

### **5.5.2 Coeficiente de Correlación de Pearson, variables FASSA 2010 e IDH 2010**

El coeficiente de correlación de Pearson entre FASSA2010 y el IDH2010 es de -0.215 con un nivel de significación unilateral de .112, el cual nos indica que se puede rechazar la hipótesis nula de no correlación y con un nivel de significación del .118 se puede decir que los datos aportan evidencia de que existe una correlación negativa, aunque baja, entre las asignaciones del Fondo de Aportaciones para los servicios de salud y el IDH 2010. Lo anterior, significa que puede concluirse que los recursos de FASSA sí toman en cuenta de alguna manera en su distribución a los estados con menor IDH.

### **5.5.3 Coeficiente de Correlación de Pearson, variables FAIS 2010 e IDH 2010**

El coeficiente de correlación de Pearson entre FAIS2010 y el IDH2010 es de -0.750 con un nivel de significación unilateral de .0001, el cual nos indica que se puede rechazar la hipótesis nula de no correlación y con un nivel de significación del .00001 se puede decir que los datos aportan evidencia de que existe una correlación negativa alta entre las asignaciones del Fondo de Aportaciones para lo infraestructura social y el IDH 2010. Lo anterior, significa que puede concluirse que los recursos de FAIS sí toman muy en cuenta en su distribución a los estados que más requieren promover su desarrollo humano.

#### **5.5.4 Coeficiente de Correlación de Pearson, variables FAFEF 2010 e IDH 2010**

El coeficiente de correlación de Pearson entre las variables FAFEF2010 y el IDH2010 es de -0.032 con un nivel de significación unilateral de 0.431, el cual indica que no puede rechazarse la hipótesis nula de no correlación entre dichas variables. Esto significa, que la asignación de recursos para el fortalecimiento de las entidades federativas no se realiza en relación al Índice de Desarrollo Humano.

#### **5.6 Modelos de regresión múltiple, utilizando datos de panel**

En este apartado se utiliza el modelo de panel de 1990-2010 considerando a las 32 entidades federativas; se utilizó la regresión múltiple con la variable dependiente Índice de Desarrollo Humano y como variables independientes los fondos de aportaciones en las vertientes de educación, salud e ingreso.

Se plantea la hipótesis de trabajo siguiente:

- El incremento del gasto que conforman los fondos de aportaciones del ramo 33 del PEF explica la variabilidad de los índices de desarrollo humano de México en las vertientes de educación, salud e ingreso.

Se escogió el modelo de panel porque captura mejor la dinámica de las variables y aprovecha la variabilidad transversal y temporal y cuenta con datos temporales de sección cruzada. Esta metodología de macro panel la podemos adaptar para encontrar elasticidades de corto y de largo plazo, a nivel estatal, dentro de estos métodos podemos encontrar variantes como es el caso de efectos fijos, que suelen denominarse *within* ya que varían sobre el tiempo y la variación *between* que varía sobre las entidades o individuos, respecto a los efectos aleatorios se encuentran los modelos factibles generalizados de mínimos cuadrados que ponderan las matrices de los estimadores;

Para decidir qué modelo escoger entre el modelo de efectos fijos y aleatorios, se parte de pruebas estadísticas que auxilian en la toma de decisiones, como es la prueba de Hausman, la cual sirve para decidir cuál modelo aceptar si el de efectos aleatorios o el de efectos fijos. La hipótesis nula es que el modelo de efectos aleatorios es apropiado y la alterna plantea que es el de efectos fijos. Si la significancia de la prueba de Hausman es menor a .05 ( $p < .05$ ) se rechaza la hipótesis nula y se concluye que el modelo apropiado es el de efectos fijos.

La metodología que se siguió tuvo las siguientes etapas: 1) Estimar el modelo de efectos fijos; 2) estimar el modelo de efectos aleatorios; 3) se realizó la prueba de Hausman para identificar el modelo adecuado; 4) se obtienen las elasticidades del modelo elegido como adecuado.

Dado que la significancia de la prueba de Hausman fue de 0.0000, se concluye que el modelo de efectos fijos es el apropiado para estimar la relación entre el IDH en la vertiente de educación y el gasto de las aportaciones federales en educación.

#### **5.6.1 Modelo de regresión de efectos fijos, utilizando como variable dependiente el Índice de Desarrollo Humano, en su vertiente educación.**

Se utilizó la variable dependiente IDH en educación y como independientes las aportaciones federales relativas a educación. Las variables que resultaron significativas correspondieron a los siguientes fondos: FAETA, FAM (educación básica) y FAM (desayunos). La R cuadrada obtenida fue de 0.96, lo cual indica que el modelo obtenido explica el 96% de la variabilidad del Índice de Desarrollo Humano en la vertiente educación.

Resultados de las elasticidades del modelo de efectos fijos:

- El incremento del 1% del gasto del FAETA genera una mejora del 0.03% en el IDH en la vertiente de educación.

- El incremento del 1% del gasto del FAM en infraestructura en educación básica genera una mejora del 0.007% en el IDH en la vertiente de educación.
- El incremento del 1% del gasto del FAM en desayunos escolares genera una mejora del 0.008% en el IDH en la vertiente de educación.

### **5.6.2 Modelo de regresión de efectos fijos, utilizando como variable dependiente el Índice de Desarrollo Humano, en su vertiente salud.**

Se utilizó la variable dependiente IDH en salud y como independientes las aportaciones federales relativas a salud. Las variables que resultaron significativas correspondieron a los siguientes fondos: FASSA y FAIS. La R cuadrada obtenida fue de 0.79, lo cual indica que el modelo obtenido explica el 79% de la variabilidad del Índice de Desarrollo Humano en la vertiente salud.

Resultados de las elasticidades:

- El incremento del 1% del gasto del FASSA genera una mejora del 0.0215% en el IDH en la vertiente de salud.
- El incremento del 1% del gasto del FAIS genera una mejora del 0.0143% en el IDH en la vertiente de salud.

### **5.6.3 Modelo de regresión de efectos fijos, utilizando como variable dependiente el Índice de Desarrollo Humano, en su vertiente ingreso.**

Se utilizó la variable dependiente IDH en ingreso y como independientes las aportaciones federales relativas a ingreso. Las variables que resultaron significativas correspondieron a los siguientes fondos: FAIS, FASP Y FAFEF. La R cuadrada obtenida fue de 0.98, lo cual indica que el modelo obtenido explica el 98% de la variabilidad del Índice de Desarrollo Humano en la vertiente ingreso.

Resultados de las elasticidades:

- El incremento del 1% del gasto del FAIS genera una mejora del 0.0066% en el IDH en la vertiente de ingreso.
- El incremento del 1% del gasto del FASP genera una mejora del 0.0056% en el IDH en la vertiente de ingreso.
- El incremento del 1% del gasto del FAFEF genera una mejora del 0.0063% en el IDH en la vertiente de ingreso.

**Conclusión sobre la hipótesis de trabajo:**

Existe evidencia estadística para afirmar que el incremento del gasto que conforman los fondos de aportaciones del ramo 33 del PEF mejoran los índices de desarrollo humano de México en las vertientes de educación, salud e ingreso, según el análisis de las elasticidades derivadas de los modelos de regresión, los cuales explican en altos porcentajes la variabilidad del IDH en sus tres vertientes.

## Conclusiones

Los objetivos generales de este trabajo fueron: a) analizar la relación entre la descentralización del gasto social federalizado y los índices de desarrollo humano en las entidades federativas de nuestro país y b) evaluar de qué manera los fondos de aportaciones del ramo 33 del PEF explican la variabilidad de los índices de desarrollo humano de México en las vertientes de educación, salud e ingreso.

Para proporcionar evidencia a favor de las hipótesis planteadas en este trabajo y para el cumplimiento de los objetivos, se realizaron los métodos siguientes: a) análisis de la literatura y de documentos y estadísticas oficiales; b) análisis estadísticos descriptivos y de correlación bivariada, utilizando un modelo de regresión múltiple de efectos fijos utilizando datos de panel.

En relación a las hipótesis planteadas se concluye lo siguiente:

- El análisis estadístico nos permite concluir que los ingresos que la Federación transfiere a las entidades federativas y que están relacionados con el FAEB/FONE, el FASSA, el FAIS, el FORTAMUN, el FAETA y el FASP están fuertemente correlacionados con el IDH, tal como se esperaba en el planteamiento hipotético. Asimismo, el FAM y el FAFEF tienen una correlación positiva, aunque de una baja intensidad. Sin embargo, desde una interpretación holística existe evidencia estadística para afirmar que la descentralización del gasto público a través de los fondos de aportaciones ha coadyuvado para mejorar el IDH en las vertientes de ingreso, educación y salud, debido a que su estrategia de asignar transferencias financieras condicionadas ha permitido alcanzar objetivos focalizados en estas materias que son sensibles para el desarrollo humano de las entidades federativas, los municipios y las alcaldías del Distrito Federal, ahora Ciudad de México. - El análisis de correlación también nos permite afirmar que el flujo de aportaciones federales ha coadyuvado a mejorar los IDH en prácticamente todas las entidades federativas del país, incluyendo los estados donde persisten altas proporciones de la población en situación de pobreza como Oaxaca, Guerrero, Puebla, Michoacán, Veracruz e Hidalgo. Campeche es un caso paradigmático, sistemáticamente registró

coeficientes de correlación negativos o muy bajos, lo que significa que estas transferencias condicionadas no han contribuido a mejorar sus IDH. Habría que considerar en apoyo a esta conclusión, que este estado cuenta con una importante riqueza petrolera y las actividades económicas que ésta genera, propias de las regiones que conforman el litoral del Golfo de México; sin embargo, la extracción de su riqueza natural ha servido para fortalecer el modelo de federalismo fiscal, debido a que el gobierno central ha concentrado el valor de la explotación de sus hidrocarburos con el objetivo de fortalecer a las regiones del país que están en situación de rezago social. Como consecuencia, Campeche registra un IDH alto pese a no recibir aportaciones altas, aun cuando sea uno de los principales productores de petróleo en México.

- El análisis de la clasificación económica de las transferencias condicionadas que la Federación asigna a las entidades federativas del país nos permite concluir que en la vertiente educativa, el FAEB/FONE y el FAETA destinan todos sus recursos al gasto corriente, porque su naturaleza jurídica consiste en cubrir la nómina educativa y los gastos de operación para los niveles básico, normal, tecnológico y de los adultos. A través del FAM se destinan las erogaciones para la infraestructura educativa que generan valor agregado en este sector; sin embargo, solo el 50% de los recursos de este fondo de aportación se orientan a capital, específicamente para la creación de nueva infraestructura y el mantenimiento de la existente; el otro 50% se considera gasto corriente, aunque se destina para fortalecer el capital humano a través del otorgamiento de desayunos escolares para los estudiantes de nivel básico. Los componentes de salud (FASSA) y del fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF) destinan todos sus ingresos a gasto corriente, aun cuando existe una importante carencia de infraestructura hospitalaria y cuando los servicios educativos municipales también son escasos para cubrir la creciente demanda de matrícula a nivel básico. El FAIS destina el 100% de sus ingresos a la construcción de infraestructura social, la cual no fomenta la actividad económica, aunque

coadyuva a avanzar en el desarrollo humano en sus tres vertientes. Finalmente, el FASP y el FORTAMUN destinan el 50% o más al gasto de capital, aunque dada la delicada función que desempeñan los gobiernos estatales en materia de seguridad pública y mantenimiento de la infraestructura municipal, sería deseable que la totalidad de estos ingresos se destine al gasto de inversión para crear valor agregado en estas trascendentales funciones de los gobiernos estatales y municipales.

- Los resultados anteriores se obtuvieron utilizando datos de 2000 al 2010. También se realizó un análisis de correlación de Pearson para el año 2010, por entidad federativa. Los resultados mostraron que no existe correlación entre el FAEB y el IDH; sin embargo se encontró correlación negativa baja entre el IDH y el FASSA y negativa alta con el FAIS. La explicación de estos resultados es que las correlaciones cambiaron en 2010, debido al impacto de la crisis económica de 2008.

Podemos concluir del análisis de correlación que los fondos de aportaciones federales son instrumentos importantes para mejorar el desarrollo humano en sus vertientes de ingreso, educación y salud. Sin embargo, estas transferencias condicionadas no han permitido abatir los niveles de pobreza en la población del país, debido a que una alta proporción de estos ingresos federalizados se destinan para cubrir el gasto corriente que no genera riqueza adicional, solo sirve para mantener los aparatos burocráticos del sector de educación, salud, seguridad pública y administración pública estatal y municipal. Una proporción relativamente baja se destina para crear activos productivos, aunque esta infraestructura tiene como objetivo reducir las desigualdades sociales, no aumentar la inversión productiva (carreteras, puertos, aeropuertos, fomento agropecuario, ciencia y tecnología, entre otros).

La ventaja más importante que tiene este tipo de transferencias es que define con precisión el destino de su gasto. Por esta razón, para abatir la desigualdad social e incrementar los niveles de desarrollo humano es deseable que se incrementen sus partidas presupuestarias en el rubro de gasto de capital, considerando los criterios siguientes: en el FAM ampliar el gasto en capital para



incrementar la oferta de infraestructura para la educación básica, media y media superior.

La expansión del gasto de inversión en el FASSA se considera prioritario para el mantenimiento y la construcción de nueva infraestructura médica, actualmente insuficiente para cubrir los servicios de salud que demanda la población no derechohabiente; también sería deseable incrementar los recursos del FAIS, destinándolos todos a gasto de capital para que se amplíe la oferta de infraestructura social estatal y municipal; el gasto en capital del FASP también se debería aumentar para fortalecer la endeble política de seguridad pública, invirtiendo en tecnologías avanzadas para el desarrollo de esta sensible tarea estatal; finalmente, la ampliación de las partidas presupuestarias del FORTAMUN y el FAFEF en lo concerniente con el gasto de capital sería importante aumentar la infraestructura social en su vertiente estatal y municipal.

El análisis de correlación nos ha permitido afirmar que los fondos de aportaciones federales han coadyuvado para avanzar en el desarrollo humano; sin embargo, todavía se requiere realizar muchos esfuerzos en materia de gasto público para abatir la situación de pobreza en la que se encuentra una alta proporción de la población de nuestro país.

La política de gasto público nos impone el desafío de erogar más y en los rubros donde existan elevados multiplicadores de la inversión pública para generar mayor valor agregado a la economía nacional. El desafío es llevar a 30 estados del país del grado de bajo y alto a muy alto nivel de desarrollo humano, no olvidar que la Ciudad de México y Nuevo León son las únicas entidades federativas que han alcanzado este estatus socioeconómico.

Para explicar por qué la política de transferencia condicionada ha coadyuvado a mejorar los niveles de desarrollo humano, aunque no ha sido suficiente para abatir el nivel de pobreza en los diferentes estratos sociales del país, se recurrió al análisis de la clasificación económica del gasto de las aportaciones federales, para analizar dicho gasto desde dos vertientes: desde el gasto corriente y de capital. Con esta clasificación podemos identificar la proporción del gasto que se destina para consumo final, particularmente para mantener el aparato burocrático y

administrativo de la organización (gasto corriente), y la parte que se destina para generar riqueza, a través de la creación de activos productivos que potencialicen la actividad económica (gasto de capital). En este sentido, el gasto corriente efectivamente contribuye a mejorar el IDH, pero no necesariamente significa el abatimiento de los niveles de pobreza, para lo cual se requeriría además mayor inversión en gasto de capital.

- Para que los programas sociales logren un impacto favorable en la población beneficiaria, es preciso contar con una eficaz desconcentración y descentralización de recursos y acciones del gasto social, que compaginen con adecuados mecanismos de rendición de cuentas que contribuyan al fortalecimiento del pacto federal y el desarrollo nacional.
- Sin embargo, como ya se ha mencionado, la pobreza y la exclusión en México no son un problema transitorio, tampoco tienen su origen en comportamientos inadecuados, ni son el resultado de los bajos niveles culturales o educativos de los individuos, sino de la forma en cómo el gobierno ha venido distribuyendo los recursos financieros, lo que, más que crear sinergias en el crecimiento económico, ha ocasionado marcadas asimetrías. Uno de los efectos de este inadecuado sistema de distribución ha sido la significativa disminución de la oferta laboral, lo que ha propiciado el surgimiento de un mercado de informalidad y exclusión.
- En resumen, este inapropiado procedimiento de distribución ha sido determinante en la ruptura de la fórmula Individuo-Sociedad-Estado, es decir, ha destruido un lazo sociopolítico que debería mantenerse indisoluble.

El análisis de la distribución geográfica de los índices de desarrollo humano en sus componentes de nivel educativo, salud y de ingreso de la población, muestra que si se exceptúa al Distrito Federal, los estados con mayor IDH corresponden a la región norte, mientras que los menos desarrollados se encuentran en el sureste. Si bien todas las entidades de la región norte tienen un nivel de desarrollo superior al promedio del país, en la región sureste el estado de Quintana Roo sobresale por tener valores del IDH superiores a los demás estados de dicha zona.

Cuando se analizan las asignaciones presupuestales, puede observarse que Oaxaca, Guerrero y Chiapas fueron de las entidades más favorecidas por los recursos para la educación y la salud.

El Índice de Desarrollo Humano puede servir de guía para evaluar la asignación de recursos públicos en función de algunas carencias en los niveles de vida Según De La Torre (2005) pese a sus limitaciones, el IDH tiene tres ventajas para dirigir la asignación de gasto público para el desarrollo y evaluar tal asignación:

- a) El IDH detecta logros en capacidades básicas que también se encuentran asociados, de forma inversa, a otros indicadores importantes del nivel de vida, como los de pobreza o marginación, particularmente en las zonas de menor desarrollo.
- b) El IDH puede replantearse como un indicador de carencias de una región a partir de las cuales se puede concebir su necesidad de recursos, pues de hecho, en su origen, el IDH se concibió como el inverso de los indicadores de mortalidad, analfabetismo, y de carencias educativas y de ingreso.
- c) El IDH, o el indicador de carencias derivado de él, tienen la propiedad de que su valor nacional se puede construir a partir de la suma de los indicadores regionales apropiadamente ponderados, con lo que es posible guiar la asignación de recursos de forma consistente.

La coordinación entre entidades y dependencias oficiales para distribuir los bienes y servicios a la población particularmente vulnerable y en pobreza, se califica como frágil, regresiva e insuficiente. A pesar de que existen espacios institucionales de colaboración entre los tres órdenes de gobierno, sin omitir mencionar el dislocamiento dado al federalismo donde se han fracturado las estructuras de control y crecimiento económico. Lo anterior plantea la necesidad de corregir las asimetrías que se han venido registrando en la distribución del gasto social, e implementar acciones que eleven el nivel de vida de la población en función de los derechos sociales que establece la ley.

La falta de un federalismo coordinado en el marco de las finanzas públicas, ha abierto brechas infranqueables entre los estados, regiones municipios y localidades del país, cuya herencia ha impedido que la mayoría de la población

mexicana no tenga acceso a una vida donde el ejercicio de sus derechos sea una constante, el conocimiento su guía para lograr su inserción en los mercados de un capitalismo globalizado y sean partícipes de los avances de las nuevas tecnologías, esenciales para poder contar con una educación que permita comprender y ser parte de un sistema mundo- capital, incrementando sus capacidades, constitutivas de su fortaleza para el logro de un empleo y nivel de vida de calidad.

Debe ser mejorado el funcionamiento del Estado y de las instituciones sociales para fomentar un crecimiento equitativo; se debe trabajar y dar respuesta en lograr un rápido crecimiento del empleo, garantizando sean de la mejor calidad; asimismo, se deben reducir las limitaciones burocráticas y sociales que atentan contra la acción económica y la movilidad social, fortalecer la rendición de cuentas, involucrar a las comunidades para que establezcan prioridades de presupuesto. En todo el mundo se está enfrentando una serie de desafíos, desde la desigualdad creciente, la degradación ambiental en expansión, amenazas latentes que es necesario controlar para sostener el progreso futuro en el desarrollo humano.

Se advierte un sesgo en la distribución de los recursos públicos a las entidades federativas de los Ramos 28 participaciones federales y el ramo 33; sin embargo, la mayor desigualdad se advierte en el registro de las participaciones federales, por predominar un efecto de regresividad, debido a que el 25 % de la población con recursos más bajos, recibe un 18.8 % del gasto federalizado, en tanto que el 25 % de la población cuyos ingresos son más altos, recibe el 29.5 % del mencionado gasto; lo que permite inferir la regresividad con la que es aplicado este gasto, por lo que sería deseable, se establezca una distribución más equitativa de este gasto.

El presente documento muestra que este criterio de equidad no es cumplido por el gasto federal descentralizado y en particular por el denominado ramo 33, el cual se considera debería estar más ligado a las necesidades de desarrollo de las entidades federativas a las cuales se dedica: algunas entidades con un alto nivel de carencias reciben asignaciones menores de gasto a las que corresponden a su rezago social y otras con bajos niveles de carencias reciben unas mayores a las que corresponderían a su situación.

## Bibliografía

- Ackoff, R. (2002). *El paradigma de Ackoff. Una administración sistémica*. México: Editorial Limusa.
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder*. Madrid: Ediciones Akal.
- Banco Mundial (2016). *Índice de Gini*. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Bertalanffy, L. (2012). *Teoría general de los sistemas*. México: FCE.
- Bobbio, N. (1985) et al, *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI.
- Boltvinik J. y Hernández, E. (2001), *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México, Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V. Pág.: 30
- Bush, Virgilio (2008), *Proyecciones de la población económicamente activa de México y de las entidades federativas, 2005-2050*. Consejo Nacional de Población. Primera Edición. México, DF. [Fecha de consulta: agosto del 2012]. Disponible en:
- Cabrero, E. (1993) “Descentralización y Democracia”, II Conferencia Internacional celebrada en Toluca, Estado de México los días 27 al 30 de julio de 1993.
- Cabrero, E. (1997) “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional”, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1997.
- Caciagli, M. (1993) “Estado Unitario y reformas autonómicas: la descentralización en Italia y Francia”, en Nholen, D. *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Editorial Nueva Sociedad, 1993.

Cámara de Diputados (2014), *Ley de Coordinación Fiscal*. [Fecha de consulta: marzo del 2016]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf)

Cámara de Diputados (2015), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. [Fecha de consulta: marzo del 2016]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf)

Cámara de Diputados, *Ley General de Desarrollo Social*. (2004). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

Cámara de Diputados. (2015). Informe general Cuenta Pública 2013. Disponible en [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/Informe\\_General\\_CP\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf)

Chiavenato, I. (2014). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL] (2013) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011- 2012.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL] (2010), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. ISBN: 978-607-95482-1-6. México, DF.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL] (2011), *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*. ISBN: 978-607-95482-3-0. México, DF.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL] (2015), *CONEVAL informa los resultados de la medición de la pobreza 2015*. Comunicado de Prensa No. 005. México, DF, Disponible en:

[http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2004). México: Trillas.

Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia (1980) “Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración de la Administración Pública Federal”. México.

Cornejo, R. (2013). “Evaluación de la Efectividad de la Descentralización del Sector Educativo en México, Caso INEA”. México. Tesis de Doctorado en Administración (Organizaciones); Facultad de Contaduría y Administración, UNAM.

Datosmacro, Expansión, disponible en <http://www.datosmacro.com/idh/mexico>

De la Torre, R. (2005). *El Índice de Desarrollo Humano y la Asignación del Gasto Público por Entidad Federativa en México*. México: Universidad Iberoamericana.

*Diccionario de la Real Academia Española*. (2006). México: Porrúa.

Fraga Gabino (1979) *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, Cap. V.

Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en <http://pnd.gob.mx/>

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República (2001), Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. ISBN 968-82-0999-6. México, DF.

Gutiérrez Vidal, Manuel y Martínez Sarah (1994) “El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional” en *Revista de Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Vol. III, No. 1, primer semestre, p.p. 85-119.

INAFED (2011) Manual de transferencias federales para municipios. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

INEGI (2001) Sistema de cuentas nacionales. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Banco de Información Económica (BIE)*. [Fecha de consulta: enero del 2016]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Jellinek, G. (1958) Teoría General de Estado. México, Compañía Editorial.

Kelsen, H. (1979), Compendio de Teoría General del Estado. España, Editorial Blume, 3ª- edición, 1979.

Marañón B., Sosa A., y Villarespe V. (2009). Producción y Reproducción de la Pobreza. De la Marginalidad a la Exclusión. México: Coneval, Tecnológico de Monterrey y, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Martínez, M. (1980) et al, *Diccionario de Política y Administración Pública*. México, Ed. Porrúa, Vol. A-F, p. 381.

Narro J., Moctezuma, D., y de la Fuente D. (2013) Descalabros y desafíos de la política social en México, *Revista Problemas del Desarrollo*, 174 (44), julio-septiembre 2013.

Nieves, A., y Domínguez, F. (2009), *Probabilidad y estadística para ingeniería*. Editorial McGrawHill. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://www.mcgraw-hill-educacion.com/pye01e/cap13/13 analisis de correlacion y regresion.pdf>

Ortiz, I. (2007) Política Social. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Disponible en [http://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy\\_spanish.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf)



- Oszlak, O. (1994) *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*. En Kliksberg, B. (compilador): *El Rediseño del Perfil del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México. [Fecha de consulta: octubre del 2012]. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf>
- Pavía, A. (2008) Descentralización de los recursos financieros en materia de desarrollo social en el Federalismo en México. Tesis de maestría. México: Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.
- Pérez, J. y González, I. (1993). La descentralización fiscal en México. *Serie Política Fiscal*. 106. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7441/S9800079\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7441/S9800079_es.pdf?sequence=1)
- Porrúa, P. (1987). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.
- Presidencia de la República. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Disponible en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=1165>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2011) *Informe sobre Desarrollo Humano. México Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*. Disponible en [www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2011\\_es\\_complete.pdf](http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_es_complete.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Disponible en [http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp\\_ve\\_IDH\\_2013.pdf](http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México [PNUD] (2012), *El índice de Desarrollo Humano en México. Cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. Impreso en México. Disponible

en:

[http://www.cinu.mx/minisitio/indice\\_de\\_desarrollo/EI\\_IDH\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.cinu.mx/minisitio/indice_de_desarrollo/EI_IDH_en_Mexico.pdf)

Ricketts, G. (2010). The roots of sustainability. *Academic Questions*. 23. 20-53.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995) "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", México. Poder Ejecutivo Federal.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Estadisticas\\_Oportunas\\_de\\_Finanzas\\_Publicas](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a), *Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2010 al 2015*. . [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)

Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. México: Editorial Planeta.

Simón N., y Rueda, I. (2016) Administración y sustentabilidad. En Nadima, S. y Rueda, I. (coord.) *Hacia una administración sustentable*. México: Publicaciones Empresariales UNAM FCA Publishing.

Simón, Nadima (2002) "La descentralización administrativa de la UNAM" en *El Debate por la UNAM, Ciclo de Conferencias y Mesas Redondas, Memoria*. México, Comisión especial para el Congreso Universitario, UNAM.

Stiglitz, J. (2002), *El malestar en la globalización*. Editorial Tauros. ISBN: 968-19-1187-3. Primera edición en México noviembre de 2002. México, DF.

Tépach, R. (2012) "La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano". Dirección General de

Servicio de la Documentación, información y Análisis, de la Cámara de Diputados.

United Nations [UN]. (1987). *Report of the World Commissions on Environment and Development: Our Common Future*. Oslo. Disponible en <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

Valadés, D. (2004). Reflexiones sobre el federalismo mexicano. *Este País*. Disponible en <http://archivo.estepais.com/site/2004/reflexiones-sobre-el-federalismo-mexicano/>

Villarespe, V. (2010). *Pobreza: concepción, medición y programas*. México: IIE-UNAM.

Villarreal, R. (2014) Desarrollo, descentralización fiscal e innovación institucional: Reflexiones conceptuales desde una perspectiva internacional. Presentación en el Foro: Gasto federalizado. Experiencias internacionales. Palacio Legislativo Federal, San Lázaro, Distrito Federal. 27 de marzo de 2014.

Villarreal, R. (2006) “Coordinación entre Instituciones de las tres Órdenes de Gobierno para impulsar el desarrollo local”. Seminario Internacional INAFED-SEDESOL, “Intermunicipalidad y Gestión de Servicios Urbanos”, Guadalajara, Jal., 29 de agosto de 2006.

## **ANEXOS**

## ANEXO I

### Marco normativo del sistema de transferencias no condicionadas

Actualmente, el sistema de transferencias no condicionadas de nuestro país está regulado en *el Capítulo I de la LCF*. A través de este ordenamiento se regulan jurídicamente los fondos de participaciones que el gobierno federal entera a las entidades federativas, los municipios del país y las alcaldías de la Ciudad de México, de conformidad con los siguientes criterios:

- A) Fondo General de Participaciones (FGP), regulado en el *artículo 2 de la LCF*, se conforma con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP), de los cuales, el 80% se destinan para las entidades federativas y el 20% para los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

También se adicionará al FGP un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualiza en los términos del *artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación*, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución.

El *artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación* establece que el monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo.

Asimismo, y dentro de la conformación del FGP, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la RFP, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el

territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

El FGP en su criterio de asignación entre las entidades federativas del país toma en cuenta la participación del PIB estatal en el nacional, la recaudación de impuestos y derechos locales, considerándose como tales aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo. Esto significa que los estados del país que hagan un mayor esfuerzo en su actividad económica y en la recaudación de gravámenes estatales obtendrán mayor flujo de transferencias a través de este fondo de participaciones.

De la conformación del FGP surge un concepto denominado Recaudación Federal Participable (RFP), que sirve de referencia para el establecimiento de diversos fondos de participaciones y aportaciones federales. De acuerdo con el *artículo 2 de la LCF*, ésta será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

- a. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere *la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos*;
- b. El Impuesto Sobre la Renta (ISR) por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y

- las alcaldías de la Ciudad de México, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;
- c. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los *artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos*;
  - d. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
  - e. El impuesto sobre automóviles nuevos;
  - f. La parte de la recaudación correspondiente *al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)* en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;
  - g. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los *artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del IEPS*;
  - h. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los *artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley*;
  - i. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los *artículos 138 y 169 de la Ley del ISR*, y
  - j. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el *Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos*.

Adicionalmente, la RFP estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del gobierno federal a que se refiere el artículo 2, *fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)*, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

- A. El *artículo 2-A de la LCF* establece que en el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:
  - a. El 0.136% de la RFP, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de

vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país. Este fondo también asigna más recursos a los municipios que incrementen sus esfuerzos de recaudación local de predial y de los derechos de agua.

- b. La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que, en términos del *artículo 92 de la LFPRH*, se realice a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

El artículo 92 de la LCF establece que las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice para los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la *Ley de Ingresos* por un factor de 0.00051.

- c. El 1% de la RFP, en la siguiente forma: a) el 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal y el 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el *artículo 10-A de esta Ley*.

En el *artículo 10-A de la LCF* se afirma que las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por: licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios.

Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes: licencias de construcción; licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y



alcantarillado; licencias para fraccionar o lotificar terrenos; licencias para conducir vehículos; expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.

También se exceptúan las licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general; licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas. Están impedidos de mantener derechos estatales o municipales por registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes: registro Civil y registro de la Propiedad y del Comercio.

Adicionalmente renuncian a los derechos por el uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios. Por los actos de inspección y vigilancia.

- B. El *artículo 3-A de la LCF* determina que las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del IEPS, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes: el 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional. Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

- C. En el *artículo 3-B de la LCF* se establece que las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del ISR que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o alcaldías de la Ciudad de México, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales. Para efectos del párrafo anterior, se considerará la recaudación que se obtenga por el ISR, una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto. Las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, el 100% de la recaudación del ISR, correspondiente al personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el municipio o demarcación territorial de que se trate.
- D. El *artículo 4 de la LCF* regula el Fondo de Fiscalización y Recaudación que estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la RFP. Las entidades que se ajusten a lo establecido en el *artículo 10-A de esta Ley* previamente citado gozarán de este fondo. Los estados del país que tengan una mayor participación en el PIB nacional, los que aumenten el valor de la mercancía embargada o asegurada y hagan un esfuerzo de recaudación de impuestos y derechos locales recibirán más transferencias a cargo de este fondo.
- E. Las participaciones por la venta final de gasolina y diésel se regulan en el *artículo 2-A de la Ley del IEPS* donde se definen la fuente de este ingreso y en el *artículo 4-A de la LCF* donde se define el destino de estos recursos.
- En la *Ley de IEPS* se establece que sin perjuicio de lo dispuesto en *el artículo 2, fracción I, incisos D), y H)*, en la enajenación de gasolinas y diésel en el territorio nacional, se aplicará la cuota siguiente: Gasolina menor a 92 octanos, 36.68 centavos por litro. Gasolina mayor o igual a 92 octanos, 44.75 centavos por litro. Diésel, 30.44 centavos por litro.

En *la LCF* se define el destino de estos recursos, estableciendo que la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el *artículo 20-A de la Ley del IEPS*, se dividirá en dos partes:

Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio. Asimismo, 2/11 se destinarán a un Fondo de Compensación, el cual se distribuirá entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero.

Los municipios y demarcaciones territoriales recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este fondo. La distribución del porcentaje mencionado por parte de las entidades federativas a los municipios y demarcaciones territoriales deberá realizarse cuando menos en un 70% atendiendo a los niveles de población.

- F. El *artículo 40-B de la LCF* establece que el Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del *artículo 91 de la LFPRH*. El Fondo a que se refiere este artículo será distribuido entre aquellas entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI. Los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos percibidos por las entidades federativas, incluyendo las cantidades que se perciban en tal caso por concepto de compensación.

El Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos tendrá por finalidad compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, respecto a lo estimado y calendarizado para el ejercicio fiscal en cuestión.

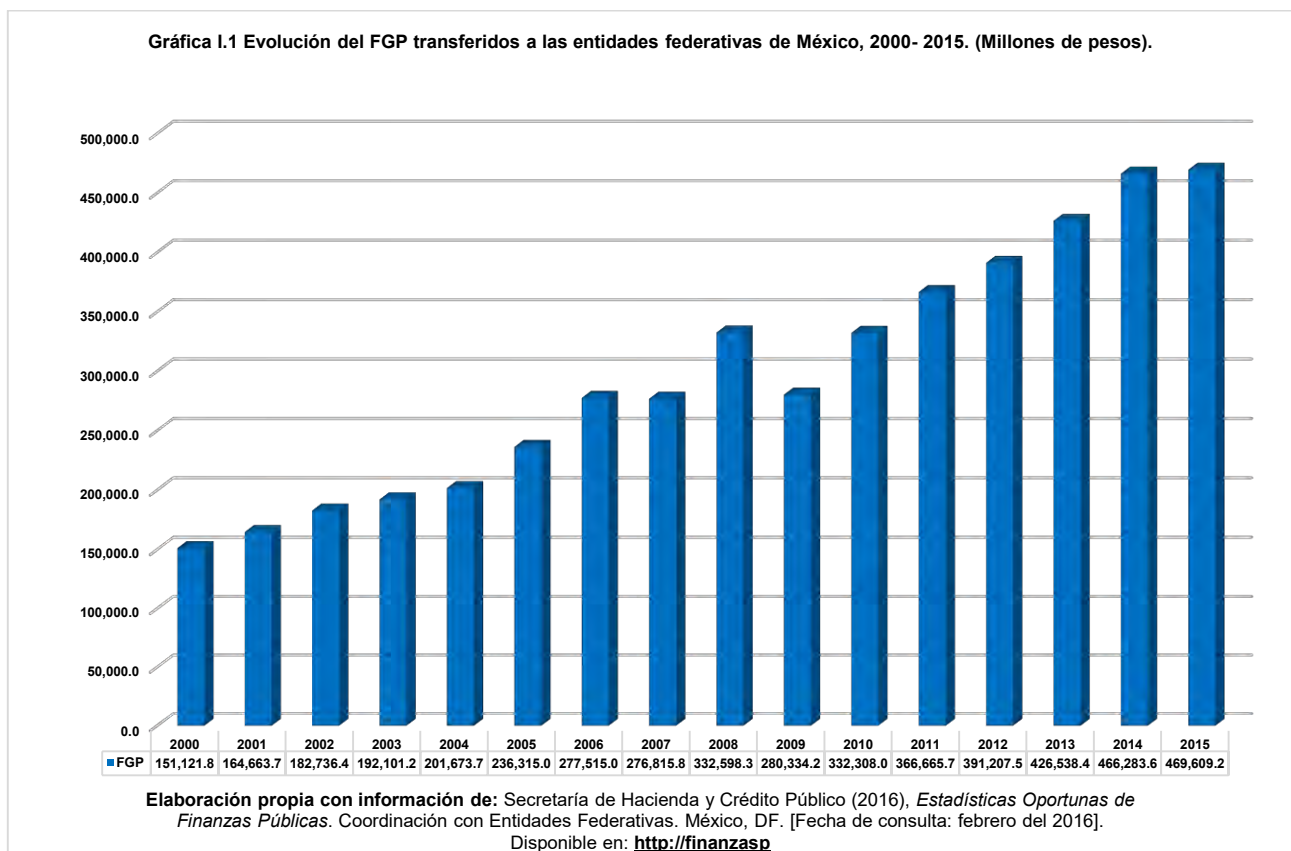
El *artículo 91 de la LFPRH* establece que la transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice al Fondo de Extracción de Hidrocarburos será el

monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0087.

### **Análisis de la evolución de los flujos de transferencias no condicionadas.**

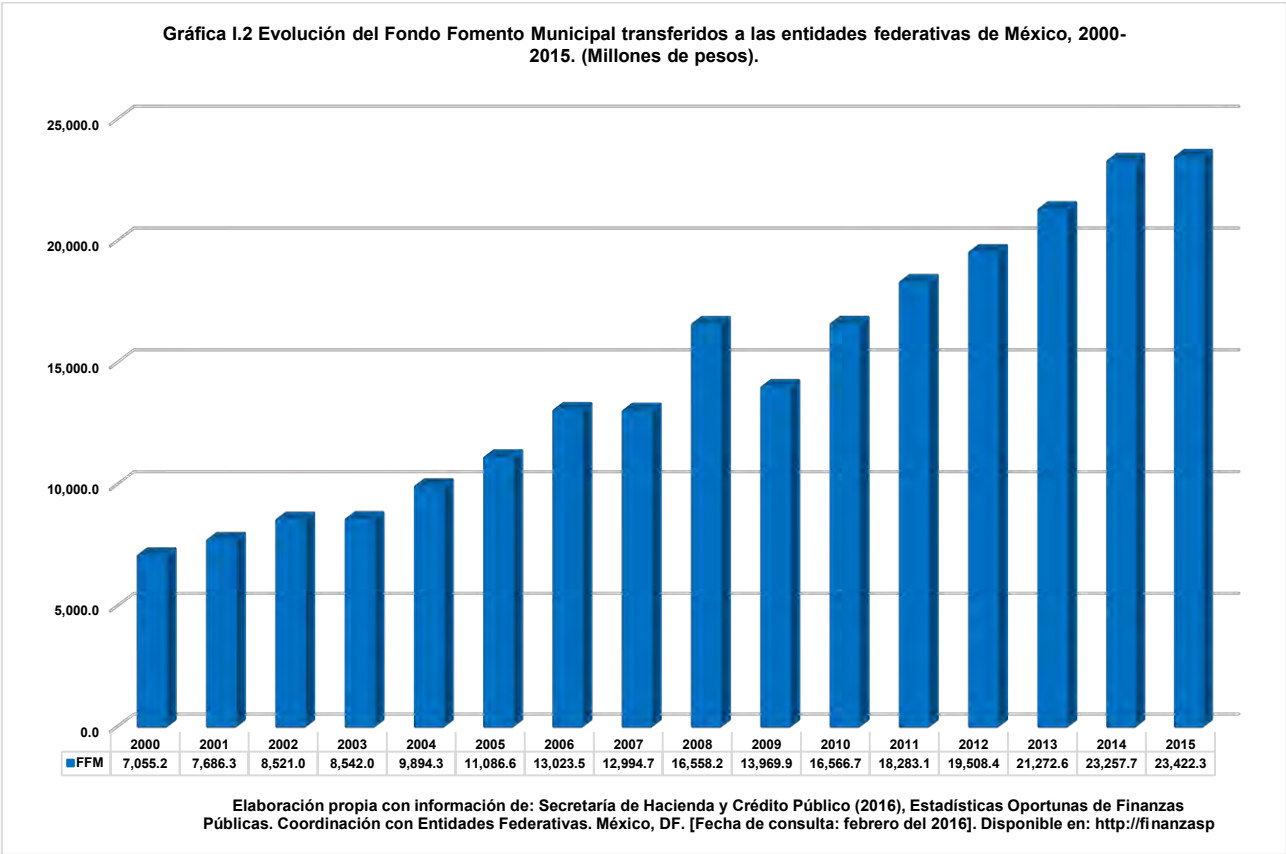
Con el objeto de identificar la asignación presupuestaria en el tiempo de estos fondos de participaciones, se realiza una breve descripción de su evolución durante el periodo 2000 al 2015, destacándose los que tienen la más alta asignación presupuestaria:

De acuerdo con la gráfica I.1, el FGP es el más importante en el sistema de las transferencias no condicionadas, tuvo un comportamiento ascendente durante el periodo 2000-2015, pasando de 151 mil 121.8 mdp a 469 mil 609.2 mdp.



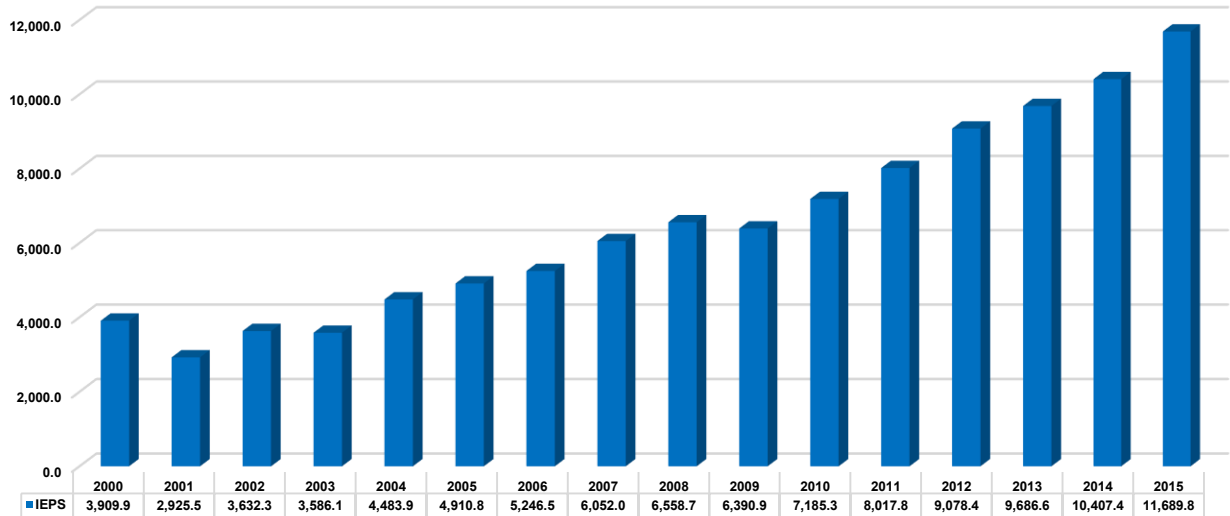
El Fondo de Fomento Municipal es el único dentro del sistema de participaciones que se entrega de manera directa a este nivel de gobierno, en la

gráfica I.2 se destaca que tuvo un comportamiento creciente durante el periodo 2000-2015, pasando de 7 mil 055.2 mdp a 23 mil 422.3 mdp.



El Fondo que se constituye con la recaudación que hacen las entidades federativas del país por los IEPS también ha crecido en el tiempo, en la gráfica I.3 se observa que pasó de 3 mil 909.9 mdp en el 2000 a 11 mil 689.8 mdp en el 2015.

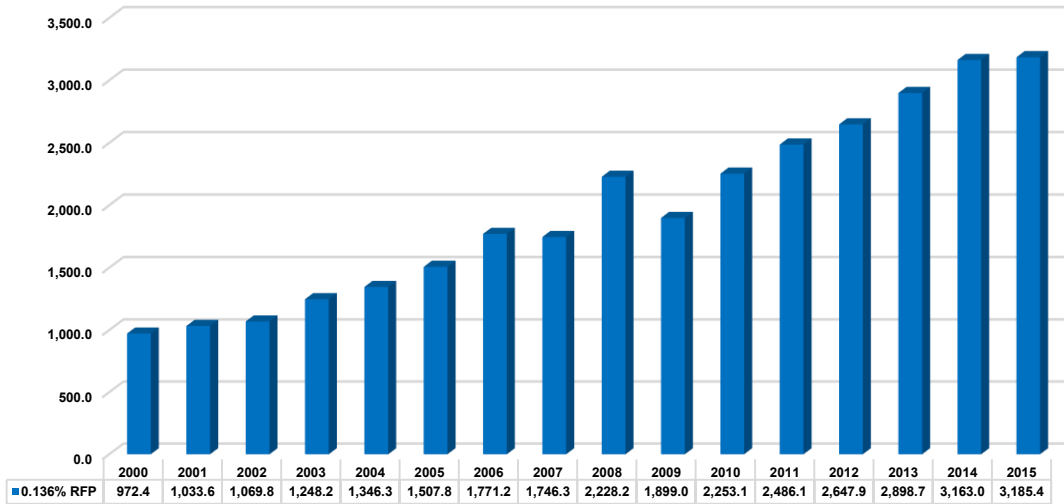
Gráfica I.3 Evolución del Fondo conformado con el IEPS transferidos a las entidades federativas de México, 2000-2015. (Millones de pesos).



Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzasp>

De acuerdo con la gráfica I.4, el Fondo que se constituye con el 0.136 de la RFP y que se destina en su totalidad a los municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que salen y entran exportaciones e importaciones de mercancías también ha mantenido una tendencia ascendente, pasando de 972.4 mdp a 3 mil 185.4 mdp.

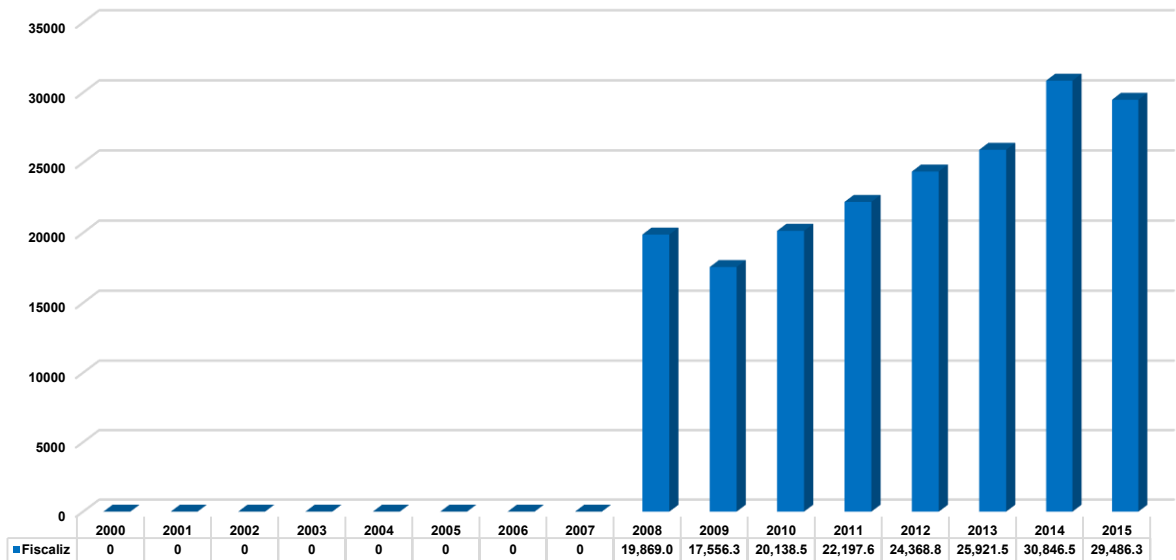
**Gráfica I.4 Evolución del Fondo conformado con el 0.136% de la Recaudación Federal Participable (RFP) transferidos a las entidades federativas de México, 2000- 2015. (Millones de pesos).**



Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016].  
 Disponible en: <http://finanzasp>

El Fondo de Fiscalización que se aprobó en el año 2008 ha crecido sistemáticamente en el tiempo, pasando de 19 mil 869 mdp en el 2008 a 29 mil 486.3 mdp en el 2015, tal como se observa en la gráfica I.5.

Gráfica I.5 Evolución del Fondo de Fiscalización transferidos a las entidades federativas de México, 2000- 2015. (Millones de pesos).

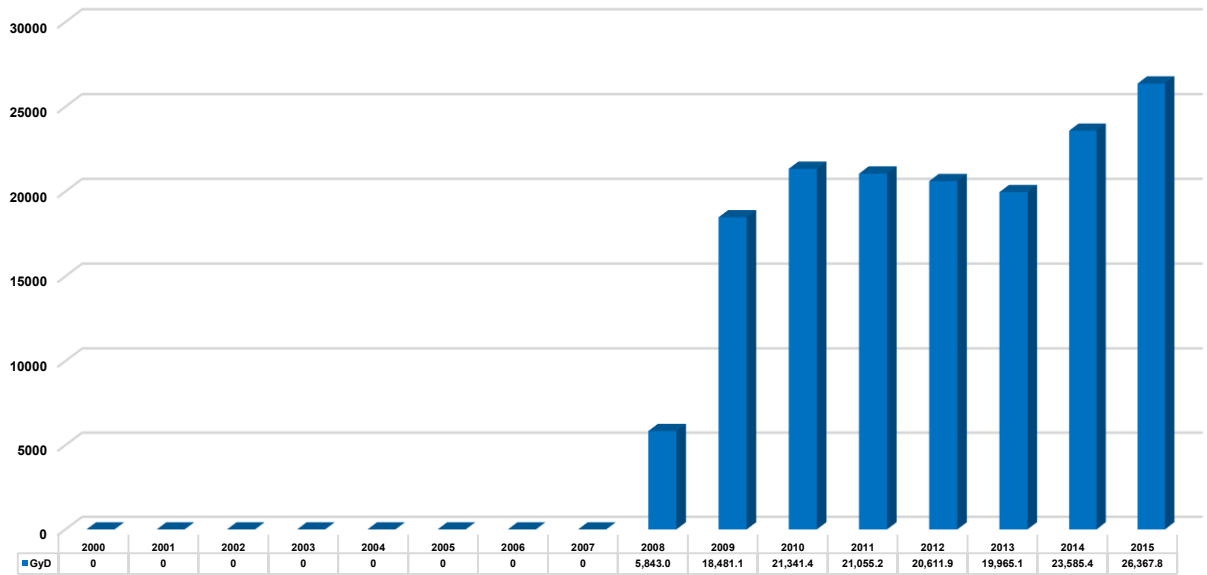


Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzasp>

El Fondo que se constituye con la recaudación que hacen las entidades federativas del país por el consumo de las gasolinas y el diésel también ha crecido en el tiempo, de acuerdo con la gráfica I.6, pasó de 5 mil mdp en el 2008 a 26 mil 367.8 mdp en el 2015.



**Gráfica I.6 Evolución del Fondo conformado por la Venta Final de Gasolina y Diésel transferidos a las entidades federativas de México, 2000- 2015. (Millones de pesos).**



Elaboración propia con información de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Coordinación con Entidades Federativas. México, DF. [Fecha de consulta: febrero del 2016]. Disponible en: <http://finanzasp>

**ANEXO II**

**APORTACIONES RAMO 33**



## ANEXO II.2

### Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

**FASSA Pesos corrientes multianual (1998-2013). Millones de pesos (Flujos Acumulados)** Consulta Actual: 14/7/2014

Concepto	Millones de pesos															
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	13,751.8	18,126.7	21,778.5	25,336.7	27,586.1	31,434.7	34,404.3	36,015.8	40,526.8	44,321.1	47,804.8	48,741.8	53,968.8	59,077.8	64,381.5	68,874.8
Aguascalientes	204.8	270.3	345.8	420.3	435.8	488.7	510.8	557.8	597.1	632.8	667.8	612.4	670.3	711.3	718.3	718.8
Baja California	258.7	430.8	517.2	585.0	602.2	667.7	747.0	811.8	874.7	962.2	1,018.8	1,080.8	1,148.5	1,238.2	1,301.1	1,381.4
Baja California Sur	213.4	210.8	226.4	262.0	268.1	327.7	388.8	423.1	434.3	463.1	462.2	520.2	527.4	628.7	743.0	788.2
Campeche	228.8	275.1	348.2	381.8	430.2	470.1	528.8	610.8	620.0	774.2	774.4	827.8	861.8	967.9	1,024.4	1,023.3
Coahuila	287.3	382.4	448.8	511.3	528.0	608.3	678.4	744.7	794.8	880.8	928.2	948.2	1,023.8	1,168.8	1,302.3	1,331.7
Colima	180.0	233.3	282.7	287.3	323.8	372.4	438.8	484.7	487.8	542.8	616.2	700.8	750.0	821.1	1,022.7	1,024.8
Chiapas	682.3	854.2	1,125.3	1,205.3	1,282.2	1,781.8	1,874.1	1,818.8	1,827.2	2,154.1	2,282.8	2,341.8	2,472.7	2,828.2	3,085.8	3,285.5
Chihuahua	381.7	481.8	610.7	685.5	733.3	885.5	874.8	1,078.8	1,143.3	1,203.4	1,286.1	1,328.8	1,362.8	1,580.8	1,718.7	1,770.0
Distrito Federal	888.7	1,158.1	1,338.5	1,528.0	1,648.2	1,788.8	1,888.8	2,188.8	2,288.1	2,348.8	2,568.7	2,824.8	2,898.8	3,088.8	3,288.8	3,488.8
Durango	308.8	385.4	478.8	528.7	622.5	678.8	784.7	820.0	942.7	988.0	1,088.4	1,088.4	1,178.0	1,342.1	1,504.4	1,548.3
Guerrero	514.3	678.8	878.0	942.1	1,048.3	1,151.1	1,287.7	1,384.0	1,438.8	1,548.5	1,688.8	1,738.3	1,888.1	2,024.2	2,148.8	2,281.1
Guatemala	728.3	848.3	1,212.2	1,288.8	1,381.8	1,885.2	1,788.8	1,848.4	2,087.4	2,278.4	2,528.0	2,543.7	2,878.0	3,052.2	3,078.5	3,178.1
Hidalgo	381.4	528.5	628.5	688.1	822.2	870.1	1,088.0	1,178.8	1,288.7	1,448.1	1,542.2	1,648.8	1,777.3	2,013.8	2,013.2	2,287.1
Jalisco	828.4	1,138.4	1,478.3	1,687.8	1,771.8	1,885.2	2,123.7	2,388.0	2,421.8	2,828.5	2,742.2	2,887.7	3,012.8	3,280.7	3,288.5	3,881.3
México	1,228.8	1,757.7	2,881.7	3,038.3	3,171.8	3,568.8	3,878.5	4,341.7	4,888.8	4,850.0	5,388.5	5,885.4	6,821.2	8,738.4	7,385.1	7,828.0
Michoacán	528.5	688.0	812.4	911.4	984.7	1,185.5	1,237.5	1,335.7	1,423.8	1,623.8	1,828.8	1,788.5	1,874.8	2,181.4	2,388.2	2,482.4
Moravia	388.8	342.1	432.2	488.8	512.5	587.8	621.7	685.5	728.8	788.8	827.8	854.8	907.7	1,021.1	1,187.1	1,242.0
Nayarit	287.8	387.7	387.8	372.1	413.8	482.4	488.8	588.1	627.7	688.0	718.7	771.5	825.3	922.8	1,137.8	1,181.4
Nuevo León	428.4	588.3	685.8	775.8	848.8	912.4	1,011.5	1,123.3	1,183.8	1,278.5	1,388.7	1,488.0	1,511.8	1,853.1	1,983.2	2,021.4
Oaxaca	234.4	288.8	387.8	448.8	1,048.8	1,388.8	1,487.4	1,618.8	1,788.8	1,882.0	2,122.2	2,288.7	2,187.1	2,388.8	2,887.8	2,788.7
Puebla	487.7	628.8	748.2	882.8	948.8	1,218.8	1,288.3	1,442.2	1,537.7	1,712.2	1,888.8	1,824.5	1,941.4	2,288.7	2,584.8	2,843.8
Quintana Roo	248.7	327.0	482.8	471.8	548.2	613.8	685.8	734.2	801.7	884.4	948.8	875.3	1,035.5	1,151.2	1,310.7	1,388.8
Quintana Roo	238.2	288.0	378.0	428.1	447.1	488.8	548.5	588.2	621.5	687.8	751.8	851.8	882.3	1,023.8	1,131.8	1,185.8
San Luis Potosí	278.5	384.7	487.4	524.1	582.3	685.3	731.1	811.8	871.0	1,027.7	1,188.4	1,082.2	1,153.3	1,388.4	1,488.5	1,488.0
Sinaloa	348.8	428.8	541.5	611.4	627.7	737.8	828.8	917.8	1,028.8	1,184.8	1,388.8	1,484.4	1,488.8	1,878.0	1,921.2	1,987.8
Sonora	421.8	542.3	652.7	778.8	828.1	928.8	983.5	1,082.2	1,128.7	1,188.2	1,285.0	1,338.7	1,417.7	1,588.4	1,701.1	1,758.1
Tlaxcala	378.2	518.7	622.3	627.7	733.5	788.7	848.1	914.2	971.5	1,088.2	1,234.5	1,302.2	1,428.7	1,688.4	1,888.8	1,884.1
Tlaxcala	521.2	627.0	827.3	828.2	1,028.8	1,128.8	1,218.8	1,348.8	1,487.7	1,588.7	1,848.5	1,788.7	1,880.1	2,022.8	2,185.1	2,234.8
Tlaxcala	178.4	234.0	313.3	322.2	424.8	421.5	488.8	517.1	528.0	624.0	684.4	684.5	725.8	823.3	1,024.0	1,075.5
Veracruz	648.8	827.7	1,158.5	1,282.2	1,473.8	1,738.8	1,823.3	2,188.8	2,287.1	2,628.7	2,812.3	2,848.5	3,154.4	3,274.8	4,123.7	4,273.8
Yucatán	288.0	348.5	482.5	544.4	583.4	671.2	748.7	838.8	908.0	942.5	1,082.3	1,047.7	1,188.3	1,322.7	1,382.1	1,381.8
Zacatecas	284.0	388.0	518.0	522.8	482.2	482.1	484.4	588.8	588.8	784.8	812.3	878.8	1,078.8	1,342.8	1,482.8	1,521.4
No distribuido	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Nota: Los signos positivos y los negativos pueden no coincidir debido al redondeo.  
 Los ceros son preliminares para 2014.  
 n.s.: no significativo.  
 n.a.: no aplica.  
 n.d.: no disponible.  
 <-: mayor de 200 o menor de -200 por ciento.  
 Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.  
 Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (01) (82) 2886-1441.  
 Correo electrónico:  
 ehq\_ehacendera@hacienda.gob.mx

## ANEXO II.3

### Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

**FAIS Pesos corrientes multianual (1998-2013), Millones de pesos (Flujos Acumulados)** Consulta Actual: 14/07/2014

Concepto	Millones de pesos															
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	10,419.4	13,833.8	15,486.7	16,094.1	21,733.9	22,332.7	23,511.8	26,859.1	28,485.0	31,867.9	36,307.1	38,803.7	41,388.5	46,460.3	48,469.3	53,080.8
Aguascalientes	125.0	159.8	64.8	77.0	81.2	85.8	88.0	100.8	107.4	121.1	140.8	154.4	182.8	180.7	179.5	190.0
Baja California	134.5	128.8	87.3	104.1	180.8	184.2	173.1	180.1	208.8	234.7	261.8	303.3	304.8	341.7	219.3	243.0
Baja California Sur	108.3	78.5	30.4	24.4	33.8	34.8	38.4	41.2	44.0	49.4	58.4	82.0	84.8	72.3	87.3	73.4
Campeche	175.8	185.1	177.8	212.0	208.8	218.2	208.7	259.8	274.3	307.8	370.8	387.2	403.5	451.7	510.6	548.7
Coahuila	184.7	177.8	154.9	184.8	174.0	182.5	180.1	215.4	238.6	258.8	312.8	338.7	345.9	394.5	387.0	409.2
Colima	112.8	80.3	38.0	43.0	52.5	52.2	57.5	65.1	88.4	78.2	84.5	88.4	104.8	118.2	77.7	85.2
Chiapas	829.7	1,182.8	1,054.7	1,794.0	2,098.7	2,554.0	2,895.1	3,042.3	3,258.3	3,834.8	4,348.2	4,803.0	4,826.5	5,233.2	4,077.9	4,985.5
Chihuahua	221.1	307.4	174.0	328.8	452.9	488.0	485.0	548.5	581.7	658.8	785.9	814.4	840.0	947.0	887.9	1,039.8
Ciudad Federal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Durango	214.9	297.5	280.8	310.9	307.7	380.8	364.2	435.3	488.0	520.5	623.8	647.8	689.4	753.5	722.1	773.7
Guerrero	483.4	703.4	548.1	1,012.4	1,000.4	1,125.1	1,182.8	1,343.8	1,437.1	1,807.7	1,829.7	2,007.8	2,081.8	2,286.3	1,881.8	2,017.5
Guatemala	738.1	1,088.3	1,261.8	1,823.7	1,730.2	1,738.0	1,648.7	2,085.5	2,234.7	2,481.2	2,879.8	3,083.9	3,173.8	3,293.8	4,386.3	4,862.5
Hidalgo	388.0	481.9	558.9	688.4	703.3	725.3	781.2	882.5	901.4	1,033.4	1,343.2	1,387.7	1,300.5	1,513.1	1,580.0	1,874.3
Jalisco	281.7	538.8	654.2	789.2	885.3	718.1	752.1	852.1	910.8	1,020.7	1,207.8	1,381.5	1,382.3	1,464.8	1,188.9	1,270.7
México	688.9	1,034.0	1,278.0	1,524.8	1,780.1	1,853.8	1,837.5	2,182.2	2,342.4	2,833.2	3,175.8	3,528.0	3,484.8	3,887.5	3,170.8	3,483.4
Michoacán	523.8	748.9	910.9	1,088.0	1,154.8	1,180.8	1,234.1	1,587.0	1,488.3	1,880.2	1,880.7	2,079.0	2,154.3	2,418.2	1,873.3	2,125.1
Morelos	182.5	174.3	152.2	178.1	247.8	258.2	270.4	308.4	338.7	444.0	488.0	488.8	544.7	453.0	471.0	471.0
Nayarit	152.9	158.0	138.8	154.3	184.8	190.1	188.7	228.2	241.7	271.0	325.8	340.1	354.1	388.8	458.7	488.4
Nuevo León	210.5	320.9	351.8	398.9	398.8	318.3	328.5	358.8	374.0	307.7	370.7	388.0	405.8	453.0	373.7	418.8
Oaxaca	688.2	1,027.8	1,283.8	1,530.8	1,122.5	1,136.3	2,288.8	2,371.8	2,788.0	3,071.3	3,872.4	3,788.8	3,885.8	4,413.0	5,043.7	5,348.7
Puebla	686.1	1,022.7	1,277.2	1,522.8	1,705.8	1,758.1	1,845.5	2,091.8	2,234.8	2,843.5	3,010.7	3,158.7	3,283.7	3,858.8	4,088.2	4,328.3
Quintana Roo	205.5	238.5	238.8	263.3	263.4	301.2	318.8	358.1	383.9	458.9	518.5	538.3	558.2	627.3	488.5	537.3
Quintana Roo	144.9	145.4	111.9	133.4	152.7	158.8	188.8	198.8	201.8	228.2	272.2	284.3	284.3	331.8	331.8	331.8
San Luis Potosí	352.3	475.8	558.8	658.8	701.8	783.2	823.7	823.3	887.6	1,117.5	1,342.8	1,388.3	1,482.8	1,820.5	1,820.1	1,750.1
Sinaloa	187.3	228.5	228.5	288.5	352.2	388.7	383.3	434.3	483.4	528.8	558.5	558.8	688.0	789.4	813.2	888.7
Sonora	184.3	177.2	154.0	183.4	208.8	217.8	227.3	257.9	274.7	306.1	373.0	381.3	410.4	457.3	373.9	412.8
Tlaxcala	274.4	382.2	388.5	488.8	582.2	605.5	605.7	714.8	783.5	858.0	1,038.5	1,074.2	1,117.2	1,252.3	948.4	1,018.7
Tlaxcala	231.8	384.1	386.1	383.0	383.3	387.3	384.2	435.3	484.8	522.0	628.3	658.0	658.3	789.8	828.0	884.2
Tlaxcala	157.7	188.8	148.0	188.8	178.8	187.8	185.2	221.5	238.1	288.0	321.0	338.0	352.2	385.3	438.1	477.0
Veracruz	879.9	1,474.0	1,878.9	2,237.8	2,384.9	2,471.3	2,584.7	2,838.9	3,148.8	3,523.0	4,238.5	4,821.1	4,588.7	5,154.7	5,214.4	5,821.4
Yucatán	287.3	388.4	454.7	518.3	454.2	478.8	488.1	588.0	588.3	674.8	814.5	854.9	888.0	988.0	1,188.1	1,278.8
Zacatecas	288.7	285.4	311.1	378.8	438.4	438.8	452.5	512.7	548.8	615.3	708.8	784.4	781.1	888.8	711.8	784.8
No distribuido	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.  
 Las cifras son preliminares para 2014.  
 n.a.: no significativo.  
 n.d.: no aplica.  
 n.e.: no disponible.  
 <-: mayor de 200 o menor de -200 por decimales.  
 Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.  
 Para mayor detalle sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (51) (55) 3688.1441.  
 Correo electrónico:  
[info\\_ehacondera@hacienda.gub.mx](mailto:info_ehacondera@hacienda.gub.mx)



## ANEXO II.4

### Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México (FORTAMUN, antes FAFM)

**FAFM Pesos corrientes multianual (1998-2013), Millones de pesos (Flujos Acumulados)** Consulta Actual 14/7/2014

Municipio	Millones de pesos															
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	8,732.1	13,907.8	15,030.3	18,536.1	22,336.8	23,886.2	24,007.5	27,203.0	28,164.8	30,882.1	36,201.5	40,074.5	42,417.8	47,818.0	50,732.8	54,413.8
Aguascalientes	83.7	136.7	159.8	160.5	217.8	233.0	236.4	288.6	288.5	328.4	411.1	431.2	450.4	503.1	537.3	560.3
Baja California	158.0	334.8	364.8	502.3	573.1	587.5	661.2	788.0	865.3	905.3	1,114.1	1,183.7	1,282.7	1,331.8	1,433.3	1,548.7
Baja California Sur	27.7	59.5	66.3	85.5	87.7	100.3	158.8	134.8	134.8	183.1	300.0	211.7	223.5	268.8	284.8	324.1
Campeche	47.5	101.8	118.8	136.2	152.1	163.1	178.8	193.3	208.5	238.8	306.8	301.8	313.8	347.0	370.7	388.4
Coahuila	180.5	344.4	362.2	485.5	528.5	543.8	591.4	833.3	874.1	794.1	825.8	887.1	1,036.3	1,160.3	1,236.3	1,332.4
Colima	36.0	77.3	82.7	106.1	125.0	138.2	140.7	180.8	173.8	180.3	217.8	227.4	237.0	274.5	283.4	315.8
Chiapas	264.7	588.0	851.8	791.4	803.3	828.1	884.8	1,118.7	1,251.5	1,381.2	1,836.4	1,758.2	1,778.8	2,023.8	2,183.5	2,338.5
Chihuahua	326.5	442.8	527.8	815.3	703.4	721.1	771.8	877.4	941.3	1,027.3	1,335.3	1,387.4	1,338.8	1,435.8	1,523.8	1,627.4
Distrito Federal	828.8	0.0	0.0	1,816.8	1,848.8	1,888.5	1,998.8	2,282.2	2,418.8	2,707.8	3,252.2	3,388.7	3,514.5	3,845.4	4,035.5	4,588.5
Durango	105.7	228.8	260.3	391.8	333.8	342.2	342.2	382.8	422.5	478.2	570.7	591.4	610.7	688.3	731.4	781.8
Guerrero	325.4	888.1	851.2	948.1	1,074.3	1,101.4	1,158.5	1,384.8	1,347.8	1,551.1	1,853.7	1,822.8	1,867.2	2,318.0	2,488.3	2,688.8
Guaymas	215.4	482.1	533.3	628.8	708.5	727.4	781.4	847.5	901.8	885.2	1,107.8	1,203.8	1,236.1	1,428.7	1,513.8	1,614.2
Hidalgo	158.0	334.7	364.1	485.5	515.1	528.8	545.8	615.7	685.8	743.7	888.2	822.8	854.0	1,125.1	1,201.2	1,281.1
Jalisco	443.5	848.2	1,088.3	1,278.1	1,493.5	1,483.2	1,543.2	1,738.8	1,850.3	2,138.0	2,503.7	2,688.8	2,785.1	3,103.0	3,203.8	3,543.5
México	864.8	1,854.8	2,128.7	2,641.2	3,017.4	3,083.4	3,388.5	3,882.3	4,187.8	4,488.4	5,362.8	5,811.8	5,851.1	6,488.0	6,818.4	7,388.3
Michoacán	288.8	813.2	703.7	803.3	818.3	841.4	854.3	1,088.8	1,132.0	1,251.5	1,478.5	1,521.7	1,558.8	1,838.8	1,941.8	2,088.1
Morelos	188.5	228.8	282.3	313.5	353.3	387.4	380.2	442.1	472.8	510.3	612.0	688.8	680.0	750.1	787.2	853.3
Nayarit	88.2	142.1	183.0	185.7	212.0	217.3	218.1	245.5	258.5	300.3	387.7	370.2	381.8	458.8	488.4	524.4
Nuevo León	282.2	582.2	645.5	772.4	883.4	908.8	852.4	1,078.7	1,105.1	1,235.0	1,811.0	1,883.8	1,753.8	1,882.2	2,151.8	2,283.0
Oaxaca	238.5	511.8	587.1	682.8	788.3	812.2	842.5	852.8	1,015.3	1,110.0	1,317.8	1,388.4	1,387.8	1,880.0	1,888.1	1,812.8
Puebla	341.5	732.7	848.8	1,023.8	1,188.8	1,188.1	1,288.1	1,488.8	1,574.3	1,708.7	2,088.7	2,144.2	2,237.8	2,438.7	2,581.8	2,773.1
Quintana Roo	82.3	188.1	227.4	323.0	323.3	331.7	358.2	410.8	443.7	507.8	616.8	648.3	678.8	771.7	833.3	902.2
Quintana Roo	52.0	111.5	127.8	178.4	201.8	208.7	242.3	282.8	313.8	365.8	454.8	487.2	518.7	588.1	614.1	678.8
San Luis Potosí	182.5	348.7	400.1	485.8	528.8	543.1	587.7	625.1	658.8	784.5	813.8	847.2	878.8	1,081.7	1,137.7	1,237.2
Sinaloa	179.1	384.3	441.0	511.7	584.5	588.2	612.1	688.8	732.5	824.2	980.5	1,013.7	1,044.4	1,188.4	1,238.0	1,318.0
Sonora	154.0	320.4	379.2	448.8	518.8	523.8	542.7	613.0	653.4	780.8	818.8	853.1	888.0	1,124.8	1,201.1	1,281.8
Tlaxcala	128.1	277.1	317.8	381.4	428.8	448.8	488.3	532.3	588.7	650.0	753.0	781.2	807.8	845.1	1,008.3	1,082.8
Tlaxcala	188.8	488.4	458.5	558.8	654.3	653.3	687.8	791.1	837.4	888.7	1,107.4	1,208.2	1,258.8	1,388.8	1,473.8	1,582.1
Tlaxcala	85.3	140.0	180.7	194.2	221.8	227.4	240.1	272.7	282.5	328.8	410.4	428.3	487.5	483.8	528.5	588.1
Veracruz	487.8	1,087.4	1,234.8	1,382.1	1,581.8	1,831.8	1,848.2	1,843.8	1,848.0	2,254.8	2,888.8	2,778.7	2,888.4	3,234.8	3,418.8	3,844.8
Yucatán	115.0	248.8	283.0	324.2	382.0	381.7	408.8	458.8	480.1	573.3	688.2	727.8	757.8	824.5	888.4	945.2
Zacatecas	88.7	211.7	243.0	272.8	311.8	318.7	318.3	358.8	375.8	432.2	512.7	528.8	543.1	628.3	688.8	718.2
No distribuido	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

*Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.*  
*Las cifras son preliminares para 2014.*  
*n.s.: no significativas.*  
*n.d.: no aplica.*  
*n.d.: no disponible.*  
*<-: mayor de 500 o menor de -500 por año.*

**Aves:** Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (51) (55) 5888,1461.

Correo electrónico:  
[efg\\_ahac@hacienda.gob.mx](mailto:efg_ahac@hacienda.gob.mx)

## ANEXO II.5

### Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

**FAM Pesos corrientes multianual (1998-2013), Millones de pesos (Flujos Acumulados)** Consulta Actual: 14/07/2014

División	Millones de pesos																
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>Total</b>	3,072.8	4,535.7	5,227.2	6,291.1	7,151.1	7,287.7	7,838.1	8,673.7	9,274.7	10,382.8	12,466.5	12,866.2	15,478.5	18,127.5	18,117.0	17,288.4	
Aguascalientes	88.0	85.7	73.7	91.1	118.8	142.9	123.1	125.4	126.1	154.5	167.0	173.1	194.2	183.7	168.0	174.5	
Baja California	62.2	55.5	108.2	114.8	141.0	131.1	178.2	212.0	283.7	307.4	391.3	473.7	451.7	472.5	528.8	512.3	
Baja California Sur	32.8	40.2	45.1	55.1	53.8	46.0	67.4	67.1	84.1	82.8	85.2	124.3	142.5	120.4	149.8	186.1	
Campeche	26.4	72.4	82.1	84.2	84.4	91.3	91.3	67.3	130.7	122.5	148.4	124.1	142.5	221.7	207.7	255.8	
Coahuila	74.0	123.4	143.1	120.3	180.3	183.8	217.5	246.8	212.8	240.3	216.0	228.1	229.3	333.7	271.0	382.0	
Colima	39.0	47.8	54.7	86.1	67.5	86.8	140.0	147.0	140.4	125.4	151.1	120.5	133.4	128.8	140.8	181.5	
Chiapas	184.3	204.8	225.0	261.5	301.3	308.1	204.3	416.8	254.7	822.8	762.3	802.8	882.4	984.1	1,071.3	1,188.3	
Chihuahua	104.1	149.5	152.5	187.7	188.8	181.7	181.8	186.0	200.1	286.5	432.1	329.8	471.2	580.3	522.5	528.8	
Distrito Federal	548.8	578.5	691.1	724.8	780.0	753.8	737.7	736.7	618.2	618.8	488.8	453.4	427.4	470.2	544.8	572.3	
Durango	82.8	108.8	120.8	140.4	152.8	182.2	181.3	171.1	252.8	188.2	268.8	215.4	288.1	341.3	358.0	388.8	
Guanajuato	88.2	119.3	128.3	154.8	212.4	188.8	220.0	282.8	271.3	427.2	228.7	814.2	272.8	328.7	428.3	411.5	
Guerrero	184.8	188.4	224.3	227.4	227.7	302.3	311.8	342.8	265.2	411.4	245.0	541.6	284.0	448.8	714.0	827.8	
Hidalgo	123.8	185.8	202.8	180.2	228.8	241.2	248.8	327.8	238.0	372.1	422.3	385.0	452.7	478.8	525.7	473.3	
Jalisco	178.4	223.8	248.5	278.8	327.2	338.8	304.5	340.5	417.0	441.7	523.2	523.8	618.0	711.1	783.8	847.4	
México	288.3	288.8	291.7	388.8	417.4	428.8	623.8	587.8	884.8	827.2	1,019.3	1,125.1	1,138.1	1,323.0	1,382.0	1,428.2	
Michoacán	120.0	145.5	178.3	219.1	225.5	224.1	257.7	450.0	244.8	425.1	428.4	484.8	468.8	585.0	682.2	847.0	
Morelos	81.3	78.5	84.2	118.0	142.3	148.8	138.8	186.2	182.8	188.5	237.0	221.8	220.0	247.8	284.7	321.8	
Nayarit	21.8	88.3	74.0	117.2	124.5	147.2	181.8	172.4	151.0	182.3	188.3	174.8	214.8	194.8	224.8	242.7	
Nuevo León	103.8	147.3	158.8	188.3	228.8	226.7	244.1	282.8	282.8	320.0	415.5	413.7	486.3	474.4	481.3	525.3	
Oaxaca	181.4	228.3	228.7	288.1	328.1	340.1	325.8	375.5	427.1	491.8	570.8	642.8	628.8	711.1	782.5	810.4	
Puebla	124.2	204.3	221.1	221.1	287.7	278.8	414.1	477.0	318.8	544.8	743.8	724.8	748.7	821.1	882.3	872.7	
Quintana Roo	88.0	101.8	88.4	122.3	122.8	127.1	144.7	187.0	184.8	288.8	254.2	231.0	226.3	228.8	211.1	282.2	
Quintana Roo	47.7	80.0	81.8	122.3	110.8	114.8	212.3	190.7	182.3	155.1	223.7	281.1	289.7	288.2	285.3	282.2	
San Luis Potosí	88.2	85.1	101.5	118.3	127.2	171.2	170.2	182.8	242.8	248.2	228.1	221.0	225.5	282.8	402.4	368.8	
Sinaloa	87.8	114.3	128.8	128.0	187.2	188.5	185.3	184.0	212.3	225.7	221.0	220.8	240.8	428.8	488.8	513.8	
Sonora	80.0	141.0	128.8	188.5	183.3	215.8	242.4	228.0	210.4	224.3	289.2	285.0	248.8	323.8	385.8	386.5	
Tlaxcala	111.8	128.8	122.3	128.0	188.1	188.8	212.4	220.2	280.0	228.2	278.2	288.8	287.8	417.7	418.8	421.1	
Tlaxcala	86.1	112.8	128.8	188.8	242.3	224.2	252.7	281.1	228.0	228.8	228.8	418.8	272.0	488.8	415.5	482.7	
Tlaxcala	87.4	82.8	102.3	122.8	120.1	112.4	112.8	114.8	122.8	128.0	128.4	188.8	202.3	188.4	228.0	222.4	
Veracruz	221.8	288.0	287.8	388.8	387.8	447.2	420.0	521.4	582.2	704.8	781.0	827.4	886.1	981.8	1,020.3	1,078.8	
Yucatán	84.4	122.7	114.8	177.2	191.8	182.8	191.5	288.8	258.8	271.8	225.1	212.0	288.8	381.1	277.8	286.4	
Zacatecas	82.1	124.2	128.0	124.1	141.0	184.1	183.4	282.2	182.8	184.8	272.2	222.2	242.4	281.0	282.1	287.8	
No distribuido	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.  
 Las cifras son preliminares para 2014.  
 n.s.: no significativo.  
 n.a.: no aplica.  
 n.d.: no disponible.  
 <-: mayor de 200 o menor de -200 por ciento.  
 Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.  
 Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (01) (55) 5608.1441.  
 Correo electrónico:  
 ehp\_ehacordata@hacienda.gob.mx

## ANEXO II.6

### Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México (FASP)

**FASP Pesos corrientes multianual (1998-2013), Millones de pesos (Flujos Acumulados)** Consulta Actual: 14/07/2014

Concepto	Millones de pesos														
	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	4,710.0	5,213.9	5,795.5	3,210.0	2,537.0	3,500.0	5,000.0	5,300.0	5,000.0	6,000.0	6,916.8	6,916.8	7,124.3	7,373.7	7,631.8
Aguascalientes	85.0	74.1	81.1	41.8	37.8	52.7	78.0	76.0	76.0	93.5	107.7	107.7	111.8	115.7	119.3
Baja California	207.8	227.0	239.0	200.2	195.5	147.7	205.0	205.0	205.0	244.1	281.4	281.4	280.1	286.0	306.2
Baja California Sur	108.0	115.0	116.4	48.9	43.4	60.8	82.7	82.7	82.7	100.8	139.0	139.0	140.9	145.1	148.8
Coahuila	90.0	90.5	92.0	48.5	37.8	52.9	76.4	76.4	76.4	93.4	107.7	107.7	110.7	115.5	119.9
Colima	139.8	148.0	158.8	90.2	73.4	102.7	142.5	142.5	142.5	169.5	195.4	195.4	203.3	208.5	213.4
Chiapas	54.0	55.3	54.1	41.0	38.0	50.4	74.7	74.7	74.7	91.2	105.2	105.2	109.9	113.8	118.2
Chihuahua	202.7	220.8	226.7	134.6	109.8	153.3	212.5	212.5	212.5	249.3	287.5	287.5	294.6	303.1	312.1
Chihuahua	193.2	172.4	181.1	100.8	85.0	119.0	171.5	171.5	171.5	207.0	236.6	236.6	246.5	254.1	260.0
Ciudad Federal	325.0	371.6	379.0	205.1	191.3	218.0	315.9	315.9	315.9	376.0	433.5	433.5	445.5	462.1	476.1
Durango	123.2	134.4	140.4	72.5	61.3	85.8	120.8	120.8	120.8	141.7	163.4	163.4	168.7	173.6	179.8
Guatemala	179.0	192.5	210.7	112.5	96.0	129.9	180.9	180.9	180.9	217.6	250.9	250.9	260.3	268.4	275.6
Guerrero	140.0	154.1	164.7	83.2	77.8	109.0	152.4	152.4	152.4	179.5	205.8	205.8	210.0	223.7	230.6
Hidalgo	121.9	131.7	140.5	70.7	59.4	82.2	123.8	123.8	123.8	151.0	174.0	174.0	178.4	184.2	191.9
Jalisco	200.0	220.0	244.2	144.9	118.7	153.4	228.8	228.8	228.8	260.6	310.7	310.7	319.1	330.4	343.3
México	360.0	396.8	432.3	248.9	202.4	283.3	404.7	404.7	404.7	477.2	550.1	550.1	566.1	586.2	612.8
Michoacán	173.1	193.2	201.1	104.0	94.2	131.9	185.7	185.7	185.7	219.3	249.3	249.3	259.8	267.1	277.8
Moravia	80.0	86.8	102.7	50.5	50.9	71.2	107.2	107.2	107.2	128.1	147.7	147.7	153.8	158.0	165.8
Nayarit	62.9	72.7	147.0	53.5	46.4	64.9	96.2	96.2	96.2	115.8	133.3	133.3	141.8	148.3	155.8
Nuevo León	192.7	215.5	228.7	124.4	98.8	138.0	193.2	193.2	193.1	230.0	265.1	265.1	272.7	283.2	294.6
Oaxaca	149.9	167.8	180.4	95.8	81.5	114.2	160.4	160.4	160.4	186.4	216.4	216.4	225.9	234.4	243.4
Puebla	178.9	190.5	208.0	115.7	93.3	130.7	191.4	191.4	191.4	227.8	262.6	262.6	270.0	281.8	291.4
Quintana Roo	82.0	92.2	101.2	50.2	45.6	63.8	93.8	93.8	93.8	114.5	132.0	132.0	136.2	140.5	145.2
Quintana Roo	82.0	71.0	79.2	115.2	42.8	59.9	82.1	82.1	82.1	102.2	140.8	140.8	145.2	152.5	159.2
San Luis Potosí	131.4	144.4	150.8	83.8	74.7	104.5	147.2	147.2	147.2	172.8	199.2	199.2	202.2	208.3	215.1
Sinaloa	157.7	164.2	175.4	144.5	73.3	102.8	144.0	144.0	144.0	170.7	196.8	196.8	203.8	210.7	219.7
Sonora	209.4	254.9	226.3	126.3	104.5	146.3	206.3	206.3	206.3	243.4	280.6	280.6	285.8	291.4	297.7
Tlaxcala	126.5	138.5	147.8	74.7	60.3	84.4	117.7	117.7	117.7	139.4	160.7	160.7	165.0	170.8	179.0
Tampulipas	161.7	210.3	217.2	111.0	96.5	135.1	186.1	186.1	186.1	222.2	258.2	258.2	262.7	270.9	282.0
Tlaxcala	85.0	95.9	72.5	37.3	30.8	43.1	65.9	65.9	65.9	111.4	128.5	128.5	131.9	138.9	150.9
Veracruz	238.2	247.8	289.0	147.7	124.5	174.3	245.8	245.9	245.9	288.5	332.8	332.8	341.9	358.8	365.4
Yucatán	80.5	85.8	110.0	64.5	51.3	71.8	104.4	104.4	104.4	128.8	149.8	149.8	152.5	159.0	165.4
Zacatecas	67.7	74.2	84.7	47.4	40.3	56.4	81.4	81.4	81.4	97.7	112.6	112.6	118.2	121.1	126.3
No distribuido	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Note: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.  
 Las cifras son preliminares para 2014.  
 n.a.: no significativo.  
 n.a.: no aplica.  
 n.d.: no disponible.  
 <-> mayor de 500 o menor de -500 por ciento.  
 Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.  
 Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono: (01) (55) 3685 1441.  
 Correo electrónico:  
 ehco\_estado@hacienda.gob.mx



## ANEXO II.7

### Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA)

**FAETA Pesos corrientes multianual (1998-2013), Millones de pesos (Flujos Acumulados)** Consulta Actual: 14/7/2014

Concepto	Millones de pesos														
	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	150.8	2,047.8	2,811.5	3,046.8	3,110.7	3,269.0	3,529.2	3,788.8	3,952.8	4,299.7	4,472.9	4,882.1	5,038.6	5,211.0	5,542.1
Agua Caliente	2.0	30.7	39.5	42.0	47.8	50.8	55.2	60.1	58.8	63.1	67.8	71.8	76.7	82.3	84.5
Baja California	5.1	81.2	86.4	90.6	96.4	103.5	110.9	118.0	124.2	134.5	141.1	147.3	157.7	176.9	188.1
Baja California Sur	1.2	17.5	24.2	26.1	29.9	32.9	35.8	38.3	38.5	43.4	44.3	47.2	50.5	52.4	53.5
Campeche	1.3	31.7	45.8	46.9	49.1	52.7	55.8	61.2	63.7	74.5	77.3	79.0	83.8	81.1	82.2
Coahuila	0.9	98.2	121.5	124.8	129.5	134.9	144.1	152.9	162.1	174.1	194.0	190.7	202.5	215.1	218.2
Colima	1.4	21.2	28.8	30.8	32.3	35.2	36.8	42.3	43.1	47.0	50.6	55.9	61.8	61.8	59.1
Chiapas	7.4	71.8	148.8	151.0	158.4	162.9	178.1	189.6	198.1	214.6	225.9	234.2	250.7	271.2	277.0
Chihuahua	4.1	22.7	31.2	37.2	40.4	47.6	48.7	52.7	52.7	63.8	64.8	68.9	72.1	78.9	88.1
Ciudad Federal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Durango	1.4	24.9	45.9	50.4	52.5	55.7	59.3	62.3	64.8	69.7	74.4	78.8	80.5	84.7	85.5
Guatemala	4.8	114.8	113.8	117.8	124.5	129.2	143.2	160.4	160.0	182.8	191.9	201.9	217.8	232.0	232.2
Guerrero	2.8	86.9	86.6	103.9	106.2	113.5	121.1	134.1	133.9	143.7	152.4	157.3	167.5	182.4	186.2
Hidalgo	1.8	36.5	59.2	61.3	65.8	69.1	74.7	80.9	87.1	92.2	96.5	100.8	107.8	112.7	115.4
Jalisco	6.4	111.1	150.8	158.1	166.1	172.0	182.5	195.6	206.9	223.8	237.8	246.8	267.3	280.5	286.5
México	33.1	301.2	359.8	388.8	411.1	428.1	452.6	502.8	516.3	549.8	577.9	611.1	658.8	743.1	720.2
Michoacán	7.4	87.0	119.3	125.1	131.0	135.7	147.2	156.5	161.9	176.2	186.1	191.9	206.0	201.7	246.9
Morelia	3.3	35.8	47.2	48.5	57.1	64.1	67.9	72.5	78.1	82.8	87.5	92.5	96.9	103.1	104.4
Nayarit	1.4	23.8	40.3	41.8	44.1	46.1	51.1	55.4	62.1	61.4	64.8	74.5	75.6	86.7	86.5
Nuevo León	10.0	54.2	70.7	74.1	78.9	83.4	91.7	98.9	108.2	118.6	124.7	134.0	142.8	162.7	171.5
Oaxaca	0.0	30.6	70.2	74.4	75.3	78.3	80.3	87.5	90.8	95.9	101.8	105.3	111.3	118.1	118.5
Quárua	5.7	96.3	121.8	126.2	131.6	137.4	148.2	158.5	164.8	177.4	187.1	194.9	208.2	218.7	222.5
Quárua	1.1	24.3	42.9	46.7	49.2	52.7	55.5	60.1	62.2	66.9	71.3	76.8	82.4	85.1	91.1
Quárua Roo	2.9	37.5	49.1	51.7	56.8	60.2	71.3	73.5	81.5	88.4	96.3	102.0	108.2	116.9	117.4
San Luis Potosí	4.7	54.9	72.1	77.0	79.9	83.4	90.0	96.6	98.3	104.7	108.2	115.4	123.9	127.8	133.9
Sinaloa	8.7	90.2	121.5	129.3	134.8	139.3	154.4	161.3	164.9	179.8	185.1	192.2	208.2	238.1	241.2
Sonora	10.3	82.4	120.8	127.4	135.9	145.9	157.8	168.1	174.8	190.1	200.6	211.2	228.2	238.5	239.8
Tehuacan	2.8	58.4	77.0	82.8	86.8	91.8	96.2	103.5	111.1	121.1	128.4	133.2	142.5	151.0	149.8
Tamaulipas	8.8	77.4	104.8	110.8	118.2	120.2	130.1	138.4	143.5	158.3	163.5	172.9	188.1	197.8	197.8
Tlaxcala	0.0	22.8	36.4	37.8	39.7	42.7	45.8	48.9	50.9	53.5	56.2	59.3	63.8	66.8	67.2
Veracruz	0.0	122.2	180.4	187.0	194.0	201.0	218.1	233.8	244.3	265.6	273.0	281.7	300.9	305.2	326.4
Yucatán	5.8	50.2	74.3	77.1	80.3	83.1	93.7	97.5	101.0	107.4	111.4	115.5	124.4	137.3	141.8
Zacatecas	1.1	21.5	39.0	42.9	44.7	47.9	51.1	54.1	58.2	59.4	62.7	65.1	69.4	76.8	77.4
No distribuido	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.  
 Las cifras son preliminares para 2014.  
 n.a.: no significativo.  
 n.s.: no aplica.  
 n.d.: no disponible.  
 <->: mayor de 500 o menor de -500 por ciento.  
 Área: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.  
 Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (01) (55) 5088,1441.  
 Correo electrónico:  
 mhco\_ahcuentaria@hacienda.gob.mx

## ANEXO II.8

### Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

**FAFEF Pesos corrientes multianual (1998-2013). Millones de pesos (Flujos Acumulados)** Consulta Actual: 14/7/2014

Concepto	Millones de pesos													
	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total</b>	6,070.0	12,807.7	14,700.0	17,774.8	26,301.8	24,593.7	29,250.1	17,097.0	21,486.4	22,333.2	23,176.5	26,017.7	27,719.6	29,730.9
Aguascalientes	66.3	123.4	141.7	163.8	264.8	273.8	371.5	172.1	196.8	202.6	216.0	241.4	262.7	272.3
Baja California	383.0	367.2	651.0	752.8	948.0	1,198.8	1,201.6	790.8	861.8	890.6	910.6	976.5	1,022.6	1,077.7
Baja California Sur	47.0	82.9	94.7	108.5	161.0	166.5	206.0	115.0	126.6	120.8	136.0	147.9	159.4	172.3
Campeche	81.8	148.4	170.3	196.9	291.3	596.9	290.7	206.9	219.2	222.5	211.0	212.0	219.1	219.6
Coahuila	178.1	304.4	349.4	604.0	790.1	404.0	567.6	404.4	473.8	480.0	498.7	546.8	577.1	607.8
Colima	57.7	100.8	115.7	133.8	193.3	133.8	237.1	140.5	166.6	163.6	166.3	180.5	188.3	196.0
Chiapas	206.7	514.5	590.5	692.9	990.4	836.9	1,546.8	717.3	1,006.2	1,096.6	1,146.9	1,346.1	1,506.8	1,647.6
Chihuahua	340.8	539.5	619.2	716.0	926.8	788.0	947.7	752.1	816.6	820.0	891.3	947.0	996.8	1,087.4
Distrito Federal	740.7	1,056.4	1,211.4	1,400.9	2,187.4	1,400.9	1,854.1	1,471.5	1,564.2	1,589.9	1,637.3	1,718.6	1,761.5	1,808.6
Durango	130.8	236.8	271.8	314.3	416.4	475.3	716.0	330.2	379.9	387.8	403.9	440.9	462.7	484.3
Guerrero	218.6	479.2	540.9	576.6	1,172.4	852.5	1,008.4	998.1	948.8	896.9	917.5	1,096.1	1,148.2	1,248.1
Guatemala	109.6	342.1	382.7	454.1	1,156.5	854.1	851.0	477.0	630.6	672.9	716.8	877.5	901.1	1,087.3
Hidalgo	110.3	261.8	300.3	347.2	483.2	637.2	572.1	364.7	477.5	526.4	523.1	576.5	651.5	700.6
Jalisco	542.6	800.6	1,033.6	1,196.2	1,596.2	1,743.2	1,761.5	1,266.6	1,447.2	1,498.0	1,540.7	1,699.0	1,792.9	1,898.1
México	840.5	1,962.0	1,781.3	2,080.0	3,024.1	3,271.0	3,283.1	2,163.8	2,712.0	2,843.3	3,096.4	3,906.3	3,700.6	4,043.9
Michoacán	186.0	436.5	600.9	662.1	1,026.7	796.3	1,516.7	808.5	797.8	844.1	861.4	986.5	1,037.5	1,182.4
Moravia	65.1	144.1	165.4	191.3	303.9	324.8	380.9	201.0	251.0	265.1	280.5	306.8	316.7	419.7
Nayarit	85.8	152.9	175.5	203.0	279.4	303.0	268.6	213.2	257.8	266.6	270.7	308.3	327.4	386.4
Nuevo León	376.4	586.1	672.7	778.0	1,106.4	1,559.0	1,730.7	917.2	880.5	896.3	900.9	980.9	998.0	1,086.2
Oaxaca	68.9	301.6	346.1	403.3	691.4	609.3	746.5	420.5	536.3	602.7	719.6	679.5	896.7	1,101.3
Puebla	248.5	565.7	646.3	750.9	1,087.0	1,181.9	1,203.9	786.8	1,006.4	1,063.4	1,126.4	1,307.1	1,404.2	1,619.9
Querétaro	107.0	198.6	228.0	323.0	307.7	588.4	548.9	278.9	316.4	324.6	326.4	386.0	391.0	412.7
Quintana Roo	61.8	119.6	137.3	168.8	237.4	336.8	360.1	188.8	167.9	196.6	207.6	229.8	248.9	289.9
San Luis Potosí	108.4	252.2	289.5	334.8	479.0	654.1	797.9	361.7	437.3	462.5	474.5	536.3	570.0	616.4
Sinaloa	220.2	370.7	426.5	482.1	809.6	1,006.1	1,096.3	516.9	607.8	633.4	644.6	710.1	742.0	800.3
Sonora	266.7	406.2	486.2	538.1	843.9	540.1	713.5	566.3	623.5	633.6	696.7	711.7	738.8	764.2
Tabasco	189.7	311.5	357.5	413.4	615.3	503.4	547.2	434.3	518.9	536.6	498.2	600.1	618.3	619.6
Tamaulipas	223.0	303.8	440.6	708.6	714.8	515.1	774.4	626.3	608.1	630.5	644.8	696.6	761.5	811.3
Tlaxcala	51.8	116.7	130.9	154.9	233.8	324.9	285.0	162.7	216.2	226.7	250.9	297.4	321.4	361.3
Veracruz	362.5	602.2	620.7	1,064.8	1,546.3	1,374.8	2,382.2	1,118.5	1,440.0	1,507.8	1,538.6	1,763.4	1,888.7	2,028.6
Yucatán	137.8	265.4	304.6	361.2	466.4	527.2	526.2	370.0	432.2	448.6	486.3	517.2	541.3	581.8
Zacatecas	86.7	186.5	212.9	338.2	478.4	403.2	326.8	268.6	324.4	330.4	391.1	401.3	410.3	426.9
No distribuido	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.  
 Las ceras son preliminares para 2014.  
 n.a.: no significativo.  
 n.s.: no aplica.  
 n.d.: no disponible.  
 <- mayor de 500 o menor de -500 por ciento.

Área Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (01) (55) 3638,1441.

Correo electrónico:

ehcp\_ehacvntaria@hacienda.gob.mx

**ANEXO III**

**PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS**

# Participaciones a Entidades Federativas Pesos corrientes multianual (1998-2013)

Participaciones a Entidades Federativas Pesos corrientes multianual (1998-2013), Millones de pesos (Flujos Acumulados) Consulta Actual: 14/7/2014

Entidad	Millones de pesos															
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total 17</b>	113,579.2	140,670.9	178,136.2	198,031.2	214,909.8	225,227.8	239,890.2	270,802.4	329,337.3	352,757.8	423,454.9	375,717.3	437,327.6	477,296.2	484,264.5	532,495.5
Aguascalientes	1,261.1	1,500.1	2,088.9	2,297.8	2,506.1	2,544.1	2,982.3	3,200.4	3,082.6	4,090.7	4,008.1	4,286.4	4,820.4	5,280.1	5,580.9	5,921.0
Baja California	3,180.7	3,893.0	4,992.3	5,378.7	5,009.7	5,480.3	5,845.3	6,150.1	6,269.6	6,551.5	11,947.6	10,707.5	12,392.4	12,877.7	13,728.0	14,767.3
Baja California Sur	704.8	871.6	1,187.2	1,278.4	1,422.1	1,500.0	1,665.1	1,967.9	2,319.2	2,510.5	2,953.1	2,737.4	2,982.1	3,300.3	3,354.7	3,570.4
Campeche	1,301.9	1,617.9	2,073.0	2,288.9	2,560.4	2,704.2	2,427.3	2,838.1	3,353.9	3,302.7	6,010.0	4,906.1	5,828.8	5,970.1	6,782.6	6,931.3
Coahuila	2,861.7	3,591.0	4,294.7	4,864.4	5,161.5	5,408.4	5,854.3	6,595.9	6,111.4	6,069.6	10,069.5	9,097.9	10,581.9	11,559.2	11,377.4	12,540.6
Colima	945.8	1,053.6	1,387.7	1,464.4	1,633.3	1,630.6	1,863.7	2,285.5	2,530.0	2,596.3	3,088.3	3,048.1	3,094.3	3,389.4	3,613.7	3,708.6
Chiapas	4,237.6	5,279.6	6,790.7	7,571.6	8,503.1	8,577.0	9,430.0	11,142.9	12,941.2	13,169.8	16,878.1	16,186.7	17,481.8	19,040.8	20,316.4	21,547.4
Chihuahua	3,326.6	4,190.3	5,261.5	6,467.3	6,370.0	6,747.0	7,079.6	8,186.0	9,390.6	9,446.1	12,211.3	10,811.0	12,566.6	13,055.9	13,675.6	15,397.7
Distrito Federal	15,897.3	19,290.2	23,233.9	26,897.7	27,917.2	27,363.2	29,232.2	34,899.3	44,207.1	43,369.6	51,973.7	46,702.8	50,591.6	56,338.1	56,294.2	58,790.7
Durango	1,590.7	1,994.5	2,480.1	2,861.7	2,949.1	3,082.4	3,135.1	3,567.7	4,386.7	4,313.9	5,467.1	4,665.7	5,634.0	6,070.8	6,428.1	7,021.1
Guerrero	2,696.2	3,193.8	3,867.1	4,262.3	4,961.2	4,620.0	5,168.3	5,946.6	6,630.9	6,897.3	8,007.6	7,877.1	9,522.6	10,930.1	11,950.0	12,299.2
Hidalgo	2,106.0	2,590.1	3,307.1	3,638.2	4,069.3	4,272.9	4,469.1	5,161.5	6,083.3	6,166.0	8,043.0	7,150.2	8,307.3	9,203.2	10,046.7	10,693.2
Jalisco	6,831.4	8,615.4	10,925.3	11,980.0	13,144.1	13,249.5	15,299.5	17,292.9	21,022.4	21,869.3	27,210.3	24,086.6	26,071.1	30,887.5	31,330.9	33,594.1
México	12,144.6	15,190.7	20,336.6	21,771.5	24,854.8	26,736.4	27,864.8	32,430.4	38,539.1	39,239.9	51,157.6	43,994.4	50,426.7	59,629.3	61,333.2	67,234.7
Moriscoan	3,402.5	4,238.0	5,398.8	5,911.7	6,617.8	6,537.6	7,069.3	8,223.2	9,615.8	9,702.6	12,613.7	11,070.4	13,344.1	14,888.0	15,388.8	17,093.3
Nayarit	1,696.9	2,094.8	2,662.2	2,917.4	3,240.0	3,471.8	3,617.0	4,237.0	4,819.7	4,785.5	5,906.1	5,300.4	6,233.7	6,943.5	6,939.3	7,461.4
Nuevo León	1,811.7	1,489.2	1,883.6	1,967.9	2,226.8	2,300.0	2,399.5	2,794.6	3,193.7	3,319.1	4,138.5	3,943.6	4,666.3	4,776.8	4,953.1	5,336.0
Oaxaca	5,338.3	6,815.6	8,127.7	9,007.6	9,977.4	10,297.8	10,946.4	13,282.1	15,556.2	16,157.9	20,964.0	17,978.0	20,436.6	22,504.0	22,411.1	23,942.9
Quintana Roo	2,026.1	2,476.3	4,419.9	4,766.1	5,196.1	5,710.1	5,947.4	7,022.5	7,988.9	7,864.7	10,660.5	9,296.3	11,176.8	12,361.6	13,119.6	14,423.7
Puebla	4,277.1	5,332.9	6,664.6	7,893.3	8,407.6	8,173.6	9,502.4	11,101.5	12,897.9	13,012.6	17,383.8	14,816.4	16,241.5	18,490.5	20,862.6	23,136.0
Querétaro	1,744.8	2,171.9	2,661.1	3,189.8	3,415.1	4,026.7	4,226.7	4,667.4	5,561.4	5,667.4	7,368.1	6,555.2	7,152.6	7,916.7	8,573.8	9,144.2
Quintana Roo	1,075.2	1,261.6	1,627.6	2,114.3	2,269.1	2,641.1	2,890.4	3,589.0	4,262.4	4,594.1	5,574.4	5,002.5	5,694.0	6,240.6	6,349.9	6,903.9
San Luis Potosí	2,208.3	2,676.4	3,361.7	3,791.9	4,068.0	4,332.5	4,534.3	5,197.6	5,991.7	6,261.6	7,865.5	6,996.3	8,346.0	8,170.0	8,647.1	10,596.0
Sinaloa	2,848.0	3,503.7	4,426.1	4,916.6	4,978.7	5,622.3	5,919.9	6,748.2	8,012.5	8,133.1	10,392.1	9,395.2	11,036.1	11,696.7	12,366.4	12,911.3
Sonora	3,661.5	4,181.5	5,498.3	6,183.5	6,575.3	6,971.4	7,432.3	8,670.4	10,104.0	10,277.8	13,010.5	11,664.8	13,020.7	14,400.1	14,667.3	15,811.4
Tamaulipas	5,545.7	6,967.6	8,576.0	9,346.7	10,369.0	10,792.5	12,269.3	13,432.4	14,577.5	13,032.4	16,169.4	15,240.3	16,533.4	17,174.7	18,650.2	19,390.2
Tlaxcala	3,251.7	4,480.1	5,585.3	6,515.8	6,668.1	7,121.2	7,794.5	8,881.4	10,148.8	10,833.3	13,548.3	12,125.5	14,170.7	14,642.3	15,754.4	16,647.4
Veracruz	1,144.9	1,416.1	1,819.6	1,924.1	2,145.2	2,300.2	2,401.6	2,785.0	3,207.6	3,241.5	4,113.9	3,913.9	4,566.6	4,941.3	5,145.6	5,496.4
Yucatán	7,021.0	8,572.9	10,713.6	11,667.8	12,962.4	13,632.1	13,626.5	16,089.1	18,346.9	18,087.3	24,503.6	21,614.6	26,972.6	28,944.6	29,669.9	31,762.0
Zacatecas	1,606.2	2,218.1	2,848.0	3,095.2	3,376.2	3,661.4	3,691.7	4,415.7	5,361.5	5,494.6	6,917.2	6,354.7	7,023.6	7,594.2	8,000.1	8,043.5
No distribuido	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	432.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

(1) La información incluye recursos autogenerados: impuesto automóviles nuevos; la parte proporcional en la recaudación del IGF de tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas; incentivos económicos y los ahorros derivados del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos vigentes hasta 2011.

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Las cifras son preliminares para 2014.

n.a.: no significativo

n.s.: no aplica

n.d.: no disponible

<-: mayor de 500 o menor de -500 por ciento

Aéa: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar al teléfono (01) (55) 56681441.

Código electrónico:

http://ahcendata@hacienda.gob.mx

**ANEXO IV**

**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)**

**ANEXO IV.1**

**IDH METODOLOGÍA TRADICIONAL 2000-2010  
TOTAL**



Entidad Federativa	Índice de Desarrollo Humano (IDH)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AGUASCALIENTES	0.8269	0.8287	0.8314	0.8336	0.8358	0.8379	0.8440	0.8477	0.8489	0.8466	0.8529
Baja CALIFORNIA	0.8469	0.8441	0.8429	0.8443	0.8469	0.8508	0.8544	0.8533	0.8544	0.8493	0.8501
Baja CALIFORNIA SUR	0.8323	0.8150	0.8370	0.8417	0.8450	0.8501	0.8553	0.8601	0.8642	0.8609	0.8679
CAMPECHE	0.8303	0.8160	0.8372	0.8417	0.8425	0.8420	0.8419	0.8507	0.8266	0.8243	0.8311
COAHUILA	0.8329	0.8344	0.8379	0.8406	0.8441	0.8455	0.8496	0.8513	0.8538	0.8494	0.8560
COLIMA	0.8131	0.8141	0.8163	0.8175	0.8205	0.8216	0.8254	0.8267	0.8281	0.8268	0.8395
CHIAPAS	0.7078	0.7121	0.7176	0.7235	0.7275	0.7290	0.7336	0.7336	0.7383	0.7390	0.7469
CHIHUAHUA	0.8371	0.8371	0.8381	0.8414	0.8448	0.8501	0.8549	0.8561	0.8581	0.8532	0.8559
DISTRITO FEDERAL	0.8967	0.8972	0.8994	0.9001	0.9012	0.9040	0.9099	0.9137	0.9163	0.9162	0.9225
DURANGO	0.7962	0.8017	0.8033	0.8006	0.8130	0.8143	0.8196	0.8196	0.8218	0.8223	0.8280
GUANAJUATO	0.7717	0.7748	0.7799	0.7843	0.7894	0.7899	0.7956	0.7993	0.8020	0.8032	0.8142
GUERRERO	0.7327	0.7368	0.7382	0.7416	0.7453	0.7474	0.7513	0.7566	0.7577	0.7581	0.7672
HIDALGO	0.7614	0.7637	0.7666	0.7702	0.7759	0.7796	0.7838	0.7864	0.7826	0.7908	0.7974
JALISCO	0.8087	0.8108	0.8118	0.8135	0.8167	0.8187	0.8224	0.8270	0.8291	0.8277	0.8338
ESTADO DE MÉXICO	0.7915	0.7942	0.7956	0.7978	0.8015	0.8061	0.8113	0.8137	0.8154	0.8132	0.8195
MICHOCÁN	0.7542	0.7562	0.7581	0.7633	0.7678	0.7682	0.7746	0.7776	0.7812	0.7805	0.7885
MORELOS	0.7946	0.8001	0.8021	0.8081	0.8120	0.8171	0.8210	0.8244	0.8253	0.8249	0.8324
NAVARRIT	0.7787	0.7814	0.7807	0.7799	0.7835	0.7862	0.7938	0.7956	0.8027	0.8036	0.8118
NUevo LEÓN	0.8538	0.8537	0.8563	0.8587	0.8629	0.8659	0.8713	0.8761	0.8786	0.8764	0.8817
OAXACA	0.7235	0.7294	0.7333	0.7377	0.7428	0.7471	0.7531	0.7572	0.7594	0.7603	0.7610
PUEBLA	0.7676	0.7712	0.7737	0.7793	0.7821	0.7880	0.7929	0.7962	0.7983	0.7948	0.8070
QUERÉTARO	0.8095	0.8129	0.8163	0.8182	0.8229	0.8273	0.8328	0.8360	0.8408	0.8365	0.8436
QUINTANA ROO	0.8310	0.8341	0.8341	0.8366	0.8418	0.8426	0.8433	0.8484	0.8488	0.8434	0.8477
SAN LUIS POTOSÍ	0.7790	0.7816	0.7845	0.7895	0.7960	0.8004	0.8058	0.8041	0.8079	0.8076	0.8148
SINALOA	0.7911	0.7950	0.7967	0.7987	0.8035	0.8062	0.8111	0.8153	0.8180	0.8183	0.8259
SONORA	0.8303	0.8314	0.8298	0.8323	0.8371	0.8410	0.8486	0.8486	0.8528	0.8508	0.8553
TABASCO	0.7808	0.7838	0.7853	0.7879	0.7923	0.7953	0.8001	0.8041	0.8081	0.8115	0.8189
TAMAULIPAS	0.8199	0.8111	0.8242	0.8286	0.8336	0.8358	0.8372	0.8405	0.8444	0.8401	0.8428
TLAXCALA	0.7725	0.7764	0.7773	0.7811	0.7872	0.7883	0.7931	0.7939	0.7960	0.7939	0.8002
VERACRUZ	0.7547	0.7571	0.7604	0.7644	0.7682	0.7705	0.7754	0.7777	0.7785	0.7795	0.7897
YUCATÁN	0.7832	0.7868	0.7882	0.7913	0.7951	0.7986	0.8012	0.8062	0.8077	0.8088	0.8148
ZACATECAS	0.7615	0.7659	0.7742	0.7789	0.7836	0.7858	0.7922	0.7933	0.8020	0.8050	0.8123
NACIONAL	0.8059	0.8079	0.8103	0.8131	0.8162	0.8186	0.8225	0.8251	0.8275	0.8260	0.8323

Fuente: Cuentas 14-44, Cálculos a partir de los indicadores de los columnas 1 a 12 (ver nota técnica 1 de mayo 2011).

**ANEXO IV.2**

**IDH METODOLOGÍA TRADICIONAL 2000-2010**

**SALUD**



Entidad Federativa	Índice de salud										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AGUASCALIENTES	0.8200	0.8230	0.8242	0.8261	0.8269	0.8287	0.8345	0.8369	0.8393	0.8416	0.8439
BAJA CALIFORNIA	0.8301	0.8334	0.8348	0.8369	0.8378	0.8397	0.8453	0.8475	0.8496	0.8517	0.8538
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8209	0.8254	0.8282	0.8319	0.8350	0.8390	0.8448	0.8470	0.8492	0.8514	0.8536
CAMPECHE	0.8004	0.8065	0.8103	0.8152	0.8186	0.8236	0.8294	0.8318	0.8344	0.8368	0.8391
COAHUILA	0.8160	0.8184	0.8191	0.8203	0.8202	0.8210	0.8263	0.8284	0.8305	0.8326	0.8347
COLIMA	0.8143	0.8191	0.8221	0.8258	0.8284	0.8320	0.8376	0.8398	0.8421	0.8443	0.8464
CHIAPAS	0.7769	0.7848	0.7898	0.7957	0.7995	0.8051	0.8116	0.8148	0.8179	0.8210	0.8240
CHIHUAHUA	0.8204	0.8246	0.8271	0.8302	0.8321	0.8351	0.8410	0.8434	0.8457	0.8480	0.8503
DISTRITO FEDERAL	0.8281	0.8315	0.8335	0.8361	0.8380	0.8409	0.8465	0.8487	0.8508	0.8529	0.8550
DURANGO	0.8063	0.8100	0.8113	0.8133	0.8135	0.8148	0.8203	0.8227	0.8250	0.8274	0.8296
GUANAJUATO	0.8087	0.8141	0.8174	0.8216	0.8244	0.8288	0.8348	0.8374	0.8399	0.8424	0.8449
GUERRERO	0.7792	0.7851	0.7880	0.7916	0.7930	0.7961	0.8021	0.8052	0.8082	0.8111	0.8140
HIDALGO	0.7969	0.8031	0.8069	0.8117	0.8149	0.8195	0.8254	0.8280	0.8306	0.8331	0.8356
JALISCO	0.8147	0.8190	0.8213	0.8243	0.8260	0.8287	0.8345	0.8368	0.8392	0.8415	0.8438
ESTADO DE MÉXICO	0.8128	0.8179	0.8214	0.8260	0.8296	0.8349	0.8409	0.8434	0.8458	0.8483	0.8506
MICHOACÁN	0.8039	0.8087	0.8111	0.8142	0.8154	0.8181	0.8240	0.8267	0.8294	0.8320	0.8345
MORELOS	0.8160	0.8216	0.8253	0.8299	0.8332	0.8379	0.8435	0.8458	0.8479	0.8501	0.8522
NAVARIT	0.8109	0.8152	0.8173	0.8200	0.8212	0.8235	0.8292	0.8316	0.8340	0.8364	0.8387
NUEVO LEÓN	0.8235	0.8262	0.8273	0.8289	0.8295	0.8309	0.8361	0.8381	0.8400	0.8420	0.8438
OAXACA	0.7818	0.7893	0.7942	0.7998	0.8035	0.8088	0.8152	0.8182	0.8212	0.8241	0.8271
PUEBLA	0.7930	0.8004	0.8056	0.8121	0.8172	0.8243	0.8307	0.8336	0.8365	0.8393	0.8421
QUERÉTARO	0.8044	0.8104	0.8146	0.8198	0.8239	0.8297	0.8357	0.8382	0.8407	0.8432	0.8456
QUINTANA ROO	0.8196	0.8252	0.8292	0.8342	0.8382	0.8439	0.8496	0.8519	0.8541	0.8562	0.8583
SAN LUIS POTOSÍ	0.8033	0.8091	0.8128	0.8174	0.8204	0.8250	0.8308	0.8334	0.8359	0.8384	0.8408
SINALOA	0.8098	0.8132	0.8145	0.8162	0.8163	0.8174	0.8227	0.8249	0.8272	0.8294	0.8315
SONORA	0.8154	0.8189	0.8208	0.8232	0.8247	0.8271	0.8327	0.8350	0.8373	0.8395	0.8417
TABASCO	0.8017	0.8062	0.8085	0.8115	0.8129	0.8155	0.8218	0.8246	0.8274	0.8302	0.8329
TAMAULIPAS	0.8124	0.8163	0.8184	0.8211	0.8225	0.8249	0.8303	0.8326	0.8347	0.8369	0.8390
TLAXCALA	0.8130	0.8188	0.8226	0.8277	0.8317	0.8375	0.8436	0.8462	0.8488	0.8513	0.8537
VERACRUZ	0.7906	0.7947	0.7968	0.7995	0.8007	0.8034	0.8095	0.8124	0.8153	0.8182	0.8210
YUCATÁN	0.8009	0.8068	0.8107	0.8158	0.8196	0.8249	0.8307	0.8332	0.8356	0.8380	0.8404
ZACATECAS	0.8043	0.8114	0.8163	0.8224	0.8269	0.8333	0.8394	0.8420	0.8446	0.8471	0.8495
NACIONAL	0.8148	0.8190	0.8217	0.8246	0.8252	0.8272	0.8301	0.8327	0.8354	0.8380	0.8405

Fuente:

Columnas 1-10: Cálculos 2000-2009 con base en INIUD (2011b).

Columna 11: Con base en datos de Consejo (2006) relativos a la esperanza de vida.

**ANEXO IV.3**

**IDH METODOLOGÍA TRADICIONAL 2000-2010**

**EDUCACIÓN**



Entidad Federativa	Índice de educación												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
AGUASCALIENTES	0.8715	0.8720	0.8769	0.8812	0.8846	0.8865	0.8857	0.8873	0.8901	0.8911	0.8971		
BAJA CALIFORNIA	0.8825	0.8824	0.8869	0.8902	0.8940	0.8953	0.8961	0.8963	0.9038	0.9049	0.9038		
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8769	0.8797	0.8874	0.8928	0.8979	0.9047	0.9070	0.9108	0.9198	0.9279	0.9300		
CAMPECHE	0.8364	0.8424	0.8426	0.8412	0.8388	0.8362	0.8327	0.8302	0.8282	0.8315	0.8594		
COAHUILA	0.8742	0.8792	0.8829	0.8859	0.8890	0.8917	0.8935	0.8960	0.9003	0.9108	0.9101		
COLIMA	0.8951	0.8619	0.8641	0.8669	0.8686	0.8662	0.8642	0.8667	0.8696	0.8747	0.8943		
CHIHUAHUA	0.7934	0.7987	0.7476	0.7591	0.7614	0.7637	0.7683	0.7723	0.7884	0.7844	0.7960		
CHIHUAHUA	0.8644	0.8689	0.8713	0.8739	0.8773	0.8815	0.8840	0.8858	0.8895	0.8919	0.8967		
DISTRITO FEDERAL	0.9325	0.9336	0.9370	0.9399	0.9414	0.9435	0.9404	0.9527	0.9576	0.9648	0.9748		
DURANGO	0.8616	0.8638	0.8660	0.8709	0.8747	0.8765	0.8802	0.8824	0.8846	0.8919	0.9000		
GUANAJUATO	0.8044	0.8084	0.8137	0.8192	0.8232	0.8246	0.8263	0.8326	0.8374	0.8477	0.8629		
GUERRERO	0.7976	0.7637	0.7671	0.7724	0.7775	0.7796	0.7792	0.7824	0.7867	0.7921	0.8064		
HIDALGO	0.8092	0.8150	0.8220	0.8285	0.8350	0.8398	0.8426	0.8472	0.8525	0.8604	0.8715		
JALISCO	0.8492	0.8526	0.8548	0.8590	0.8606	0.8615	0.8628	0.8700	0.8746	0.8832	0.8904		
ESTADO DE MÉXICO	0.8477	0.8519	0.8573	0.8621	0.8654	0.8691	0.8712	0.8741	0.8763	0.8788	0.8837		
MICHOACÁN	0.7934	0.7969	0.8016	0.8090	0.8129	0.8126	0.8188	0.8235	0.8293	0.8306	0.8450		
MORELOS	0.8353	0.8422	0.8478	0.8560	0.8610	0.8627	0.8667	0.8691	0.8767	0.8755	0.8872		
NAYARIT	0.8479	0.8471	0.8478	0.8503	0.8504	0.8527	0.8563	0.8593	0.8715	0.8792	0.8974		
NUÉVO LEÓN	0.8775	0.8779	0.8831	0.8857	0.8897	0.8939	0.8976	0.9026	0.9082	0.9179	0.9223		
OAXACA	0.7506	0.7673	0.7769	0.7836	0.7906	0.7936	0.8000	0.8120	0.8121	0.8169	0.8117		
PUEBLA	0.8024	0.8066	0.8134	0.8209	0.8256	0.8275	0.8286	0.8314	0.8326	0.8374	0.8573		
QUERÉTARO	0.8301	0.8380	0.8431	0.8463	0.8508	0.8551	0.8578	0.8605	0.8692	0.8719	0.8821		
QUINTANA ROO	0.8368	0.8393	0.8414	0.8422	0.8465	0.8480	0.8447	0.8429	0.8459	0.8497	0.8576		
SAN LUIS POTOSÍ	0.8209	0.8243	0.8293	0.8334	0.8377	0.8407	0.8432	0.8450	0.8496	0.8582	0.8666		
SINALOA	0.8510	0.8572	0.8636	0.8679	0.8725	0.8769	0.8800	0.8836	0.8860	0.8943	0.9063		
SONORA	0.8019	0.8028	0.8061	0.8087	0.8921	0.8958	0.9010	0.9024	0.9137	0.9160	0.9190		
TABASCO	0.8413	0.8462	0.8530	0.8568	0.8636	0.8671	0.8698	0.8772	0.8803	0.8851	0.8964		
TAMAULIPAS	0.8679	0.8749	0.8790	0.8828	0.8860	0.8875	0.8875	0.8912	0.8967	0.9000	0.9044		
TLAXCALA	0.8435	0.8484	0.8537	0.8589	0.8651	0.8683	0.8705	0.8707	0.8761	0.8783	0.8863		
VERACRUZ	0.7944	0.7992	0.8079	0.8145	0.8173	0.8178	0.8191	0.8208	0.8216	0.8226	0.8445		
YUCATÁN	0.8243	0.8279	0.8312	0.8339	0.8340	0.8334	0.8321	0.8325	0.8366	0.8441	0.8550		
ZACATECAS	0.8300	0.8317	0.8373	0.8401	0.8456	0.8512	0.8543	0.8583	0.8699	0.8759	0.8879		
<b>NACIONAL</b>	<b>0.8370</b>	<b>0.8410</b>	<b>0.8461</b>	<b>0.8511</b>	<b>0.8546</b>	<b>0.8568</b>	<b>0.8593</b>	<b>0.8628</b>	<b>0.8667</b>	<b>0.8719</b>	<b>0.8806</b>		

Columnas 12-21: Círculos 2000-2009 con base en PNUO (2011a).

Columna 22: Círculos con datos relativos al riesgo educativo estimado por el INEA y el número de alumnos inscritos en educación básica, media y superior por dos estados estimados por el SEP (2010).

**ANEXO IV.4**

**IDH METODOLOGÍA TRADICIONAL 2000-2010**

**INGRESO**

Entidad Federativa	Índice de ingreso										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AGUASCALIENTES	0.7891	0.7911	0.7929	0.7935	0.7960	0.7985	0.8118	0.8190	0.8172	0.8072	0.8176
BAJA CALIFORNIA	0.8279	0.8165	0.8069	0.8059	0.8140	0.8173	0.8216	0.8160	0.8108	0.7913	0.7926
BAJA CALIFORNIA SUR	0.7992	0.7999	0.7955	0.8004	0.8021	0.8067	0.8142	0.8224	0.8235	0.8215	0.8202
CAMPECHE	0.8541	0.8592	0.8585	0.8606	0.8702	0.8661	0.8636	0.8502	0.8232	0.8046	0.7949
COAHUILA	0.8087	0.8050	0.8117	0.8155	0.8233	0.8237	0.8290	0.8296	0.8307	0.8048	0.8232
COLIMA	0.7699	0.7612	0.7628	0.7597	0.7645	0.7666	0.7745	0.7735	0.7727	0.7616	0.7777
CHIAPAS	0.6132	0.6128	0.6153	0.6157	0.6215	0.6181	0.6209	0.6138	0.6187	0.6115	0.6206
CHIHUAHUA	0.8266	0.8177	0.8158	0.8202	0.8249	0.8338	0.8399	0.8392	0.8390	0.8196	0.8207
DISTRITO FEDERAL	0.9294	0.9266	0.9278	0.9243	0.9244	0.9276	0.9340	0.9398	0.9405	0.9309	0.9379
DURANGO	0.7266	0.7314	0.7327	0.7415	0.7510	0.7517	0.7583	0.7536	0.7559	0.7477	0.7543
GUANAJUATO	0.7021	0.7030	0.7085	0.7120	0.7206	0.7164	0.7255	0.7280	0.7286	0.7196	0.7348
GUERRERO	0.6613	0.6616	0.6594	0.6608	0.6654	0.6676	0.6726	0.6822	0.6782	0.6711	0.6813
HIDALGO	0.6781	0.6731	0.6708	0.6703	0.6780	0.6796	0.6835	0.6840	0.6946	0.6788	0.6850
JALISCO	0.7623	0.7608	0.7594	0.7572	0.7636	0.7657	0.7698	0.7741	0.7734	0.7585	0.7673
ESTADO DE MÉXICO	0.7140	0.7127	0.7081	0.7055	0.7095	0.7145	0.7219	0.7236	0.7242	0.7125	0.7240
MICHOACÁN	0.6651	0.6628	0.6616	0.6668	0.6750	0.6740	0.6809	0.6825	0.6889	0.6789	0.6859
MORELOS	0.7326	0.7364	0.7331	0.7383	0.7420	0.7507	0.7527	0.7583	0.7513	0.7492	0.7578
NAYARIT	0.6773	0.6818	0.6771	0.6694	0.6768	0.6823	0.6958	0.6960	0.7025	0.6953	0.6992
NUEVO LEÓN	0.8603	0.8571	0.8595	0.8615	0.8696	0.8727	0.8801	0.8876	0.8876	0.8694	0.8790
OAXACA	0.8301	0.8314	0.8288	0.8296	0.8344	0.8388	0.8442	0.8413	0.8449	0.8399	0.8442
PUEBLA	0.7074	0.7066	0.7021	0.7049	0.7037	0.7122	0.7194	0.7235	0.7257	0.7076	0.7218
QUERÉTARO	0.7941	0.7903	0.7911	0.7883	0.7938	0.7972	0.8050	0.8093	0.8125	0.7945	0.8029
QUINTANA ROO	0.8365	0.8376	0.8316	0.8333	0.8407	0.8380	0.8355	0.8505	0.8464	0.8243	0.8271
SAN LUIS POTOSÍ	0.7128	0.7113	0.7115	0.7177	0.7298	0.7354	0.7435	0.7332	0.7381	0.7261	0.7370
SINALOA	0.7124	0.7147	0.7119	0.7121	0.7216	0.7242	0.7306	0.7374	0.7407	0.7312	0.7400
SONORA	0.7937	0.7925	0.7825	0.7850	0.7947	0.8002	0.8120	0.8085	0.8075	0.7969	0.8051
TABASCO	0.6995	0.6989	0.6943	0.6952	0.7003	0.7031	0.7088	0.7106	0.7165	0.7191	0.7274
TAMAULIPAS	0.7794	0.7722	0.7753	0.7821	0.7924	0.7949	0.7938	0.7978	0.8017	0.7833	0.7849
TLAXCALA	0.6609	0.6623	0.6555	0.6566	0.6648	0.6592	0.6652	0.6648	0.6631	0.6520	0.6606
VERACRUZ	0.6791	0.6772	0.6765	0.6791	0.6867	0.6904	0.6976	0.6998	0.6987	0.6977	0.7037
YUCATÁN	0.7245	0.7257	0.7228	0.7242	0.7316	0.7375	0.7409	0.7329	0.7508	0.7442	0.7489
ZACATECAS	0.6501	0.6546	0.6690	0.6742	0.6784	0.6729	0.6831	0.6796	0.6917	0.6919	0.6994
NACIONAL	0.7659	0.7637	0.7630	0.7635	0.7687	0.7717	0.7781	0.7797	0.7804	0.7682	0.7759

Fuente: datos sobre la población total de Consejo (2006); y estos sobre el factor de conversión de moneda local a dólares PFC del Banco Mundial (2011).