



COFACTOR

Empleo, transferencias federales y política social comparada



Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

Comité Editorial

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

Genaro Aguilar Gutiérrez
Instituto Politécnico Nacional

Gabriela Pérez Yarahuán
Universidad Iberoamericana

Edgar Alfonso Hernández Muñoz
*Colegio de Estudios Científicos y
Tecnológicos del Estado de México*

Nelson Arteaga Botello
*Universidad Autónoma del
Estado de México*

Director

Adán Barreto Villanueva

Subdirector y editor técnico

Ángel Mauricio Reyes Terrón

Coordinador editorial

Guillermo Bermúdez Garza Ramos

Asistente editorial

Moisés Elizarrarás Hernández

Corrección de estilo

Sandra Erika Carmona Esquivel
Patricia Carmen Muciño Vega

Diseño gráfico y editorial

Nuria Paloma Camargo Serna

Administración

Juan José Alcántara Trigos

Distribución e intercambio

Viviana Franco Gutiérrez
cofactor.distribucion@gmail.com

Consejo Editorial

Iberoamérica

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

Walter Belik
*Universidad de Campinas,
Sao Paulo, Brasil*

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

Francisco Javier Aliaga Lordeman
Universidad Católica de Bolivia

México

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

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

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

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

Mauricio de María y Campos
Universidad Iberoamericana

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

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

José Alejandro Vargas Castro
El Colegio Mexiquense, A. C.

José Francisco Monroy Gaytán
*Universidad Intercultural
del Estado de México*

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

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



COFACTOR

Empleo, transferencias federales y política social comparada



Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

D.R.© Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, 2013

Av. José María Morelos N° 1222

Col. San Bernardino

C.P. 50080, Toluca, Estado de México

Tel. (01 722) 2 14 25 82 y 2 14 25 93

Correo electrónico: revistacofactor@yahoo.com.mx

Cofactor en internet: <http://portal2.edomex.gob.mx/cofactor/index.htm>

Editor responsable: Adán Barreto Villanueva

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título, expedida por el Instituto Nacional del Derecho de

Autor: No. 04-2009-102112344500-102.

ISSN: 2007-1086.

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal N° CE: 215/05/01/13-01.

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

La revista *Cofactor*, año 4, núm. 7, enero-junio de 2013, se terminó de imprimir el mes de octubre de 2013, con un tiraje de 800 ejemplares, en los talleres de Editorial CIGOME, S. A. de C. V., Vialidad Alfredo del Mazo No. 1524, Toluca, Estado de México.

ÍNDICE

Presentación	5
Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México Fernando Camargo Pérez	7
Bienestar socioeconómico en los territorios de Chiapas afectados por la remunicipalización de 1999: una década de evidencia Óscar Peláez Herreros	95
Esquema de trasferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009 Luis Fernando Cabrera Castellanos e Iván Josué Valdés Frías	127
Los partidos políticos, los gobiernos estatales y su incidencia en la reducción de la pobreza en México. Un ejercicio comparado Pablo Bedolla López	161
Reseñas	
<i>Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010</i> CONEVAL - UNICEF	189
<i>Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general</i> CIDE - CONAPRED	195
Sobre los autores	201
Normas para la recepción de originales	205
<i>Standards for the reception of originals</i>	213

PRESENTACIÓN

Nada permanece invariable en el tiempo, pues resulta imposible conservar el estatus presente; por el contrario, todo en el mundo experimenta rupturas y discontinuidades que posibilitan distintos escenarios y condiciones a través de las cuales es posible reinventarse.

Así, el número siete de la revista *Cofactor*, que lleva por título “Empleo, transferencias federales y política social comparada”, contiene una serie de trabajos que nos permiten avanzar hacia nuevos horizontes y, con ello, sumergirnos en los márgenes de asuntos que hasta el momento no se habían abordado en los números anteriores de nuestra publicación. Estamos convencidos de que despertarán el interés del público y de los expertos en estos temas, pues son una constante en las mesas de debate de un sinnúmero de encuentros académicos. Por lo mismo, constituyen un referente para trazar nuevas líneas de investigación, pero también para diseñar e instrumentar programas sociales como parte de las políticas públicas, entre otros.

Este fascículo se inicia con un artículo de Fernando Camargo titulado “Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México”. Aquí se da cuenta de cómo el proyecto económico del gobierno mexicano se enfoca en promover la inversión y la productividad como ejes de la expansión productiva, la competitividad y el bienestar social. Desde esta óptica, el autor se centra en hacer un análisis sobre la situación del mercado laboral y los problemas primordiales a los que resulta necesario desafiar para lograr mejoras en la calidad del empleo y en los niveles salariales vinculados a la economía formal.

En seguida, Óscar Peláez, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, presenta un trabajo denominado “Bienestar socioeconómico en los territorios de Chiapas afectados por la remunicipalización de 1999: una década de evidencia”. El objetivo de este académico fue analizar en qué medida se han mejorado las condiciones de vida de los residentes en los territorios afectados por la remunicipalización de Chiapas de 1999, así como determinar cuáles han sido los factores clave de esta evolución. En tal sentido, se estimaron modelos de regresión para explicar la variación de cada componente de los índices de rezago social y marginación a partir de sus valores observados en el año 2000. Entre sus resultados, el autor encontró que los municipios recién conformados lograron un desempeño sobresaliente en la reducción de sus carencias en comparación con aquellos de los que se escindieron. Por cierto, los montos de inversión pública per cápita aplicados permiten explicar el comportamiento evolutivo de estos grupos.

“Esquema de transferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009” conforma el tercer artículo en este número. Sus autores, Luis F. Cabrera e Iván J. Valdés, hacen un análisis de la aguda dependencia de los gobiernos municipales respecto de las transferencias derivadas de la federación, así como del fenómeno de opacidad que manifiesta su distribución, a efecto de llevar a cabo una revisión de las ecuaciones de asignación de bonos en esta región del sureste mexicano. Así, se plantean tres alternativas según el criterio en el que se sustentan: 1) redistributivo, 2) eficiencia de los gobiernos municipales y 3) una fórmula intermedia con la combinación de los dos anteriores. Los autores subrayan que estas opciones podrían incorporarse a las leyes de ingresos de cualquier entidad federativa, dependiendo del nivel de desarrollo municipal y de los objetivos económicos y sociales de cada gobierno; en todo caso, se tratan de algoritmos con cierto grado de transparencia y un objetivo definido.

Finalmente, Pablo Bedolla nos ofrece el texto titulado “Los partidos políticos, los gobiernos estatales y su incidencia en la reducción de la pobreza en México: un ejercicio comparado”. El documento refiere a un estudio exploratorio que se propuso comparar la efectividad de las políticas públicas para el combate a la pobreza alimentaria en tres entidades federativas del país: Distrito Federal, Estado de México y Jalisco. Su propósito fue determinar si la ideología política del partido gobernante en cada uno de ellos representaba un factor influyente en la efectividad de los programas y acciones encaminados a atenuar la pobreza. Sus conclusiones indican que el gasto social ejerce un efecto favorable para la disminución de este fenómeno, siempre y cuando se disponga de un apropiado andamiaje institucional, un diseño congruente de las políticas y se efectúe una adecuada focalización de los recursos públicos en beneficio de los grupos más vulnerables.

El número que usted tiene en sus manos cierra con dos reseñas que adquieren relevancia por tratarse de documentos que buscan informar de manera oportuna y confiable sobre la desigualdad social que se registra en ciertos sectores de la población, traducida en pobreza y discriminación. Sus títulos, por orden de aparición, son: *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010*, publicado en 2012 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, y *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general*, editado en ese año por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

En definitiva, con cada entrega, la revista *Cofactor* busca renovarse desde sus intersticios para responder a los nuevos escenarios y, a su vez, desde su humilde posición, generar un mayor efecto de resonancia para temas presentes en el debate académico nacional. Pero, sobre todo, a través de esta publicación el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social persiste en la ardua tarea de difundir trabajos de investigación que se producen en el ámbito nacional e internacional.

Adán Barreto Villanueva
Director

Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México

I Fernando Camargo Pérez
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Reforms to the labor market to stimulate productivity, competitiveness and quality of life in the State of Mexico

Resumen

El proyecto económico del Gobierno del Estado de México es promover la inversión y la productividad como ejes de la expansión productiva, la competitividad y el bienestar social. Desde esta perspectiva, la agenda laboral está enfocada a mejorar la calidad del empleo y recuperar los niveles salariales en la economía formal; propósitos que no son tan asequibles. Se requiere establecer políticas que amplíen el empleo permanente y reduzcan, al mismo tiempo, el componente eventual y los niveles de informalidad, subocupación y desempleo. Sólo de esta manera será factible, desde el punto de vista económico, incrementar el valor agregado y mejorar la productividad de la entidad, así como respaldar las políticas sociales para afrontar las altas cifras de la pobreza.

Palabras clave

Empleo formal, salario medio de cotización, valor agregado, productividad, crecimiento económico, competitividad y bienestar social.

Clasificación JEL: J31, J53.

Abstract

The economic program of the government of the State of Mexico is to promote investment and productivity as focal points for production growth, competitiveness and social welfare. In line with these purposes, the labor agenda focuses on improving the quality of employment and recovering salary levels in formal markets. These are objectives that are not so affordable. Policies are required in order to expand permanent employment, and to reduce, at the same time, casual work component and levels of informality, underemployment and unemployment. Only in this way will it be feasible, from an economic perspective, to increase added value and improve in the State of Mexico. From a social perspective, social policies should be supported in order to tackle high levels of poverty.

Keywords

Formal employment, average salary quote, added value, productivity, economic growth, competitiveness and social welfare.

Recibido: 14 de julio de 2013.
Aceptado: 9 de agosto de 2013.

Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México

Fernando Camargo Pérez |

Introducción

E cuando una economía promueve la inversión y mejora la productividad, refuerza la capacidad para crecer en forma sostenida a largo plazo, lo que favorece las condiciones para que los segmentos de la sociedad más vulnerables se beneficien e incorporen al proceso de desarrollo; ello implica no solamente el acceso a los servicios básicos de salud y alimentación, sino también generar la calificación y la movilidad laboral para mejorar el nivel de ingreso. México, como muchos países de América Latina, enfrenta el desafío de que su economía sea moderna e incluyente, pero la ausencia de altas tasas de crecimiento le ha impedido cerrar la brecha con las economías de alto ingreso (Banco Mundial, 2012: 6).

El escaso crecimiento de México no es un problema de inestabilidad o ausencia de medidas económicas. Desde la década de los ochenta el aparato productivo se abrió unilateralmente a la competencia internacional, y las políticas aplicadas después de la crisis de 1995 le han dado estabilidad macroeconómica y financiera. Pero el crecimiento de 2.6% anual en lo que va del nuevo siglo no alcanza para cubrir las expectativas de la población ni para generar los recursos que permitan aprovechar con eficiencia el bono demográfico;¹ es decir, generar el ahorro que apoye la inversión en capital humano, servicios de salud, educación, capacitación laboral y promoción de fuentes de empleo.

Se prevé que en las siguientes tres décadas, la población en edad laboral (entre 14 y 64 años) continuará aumentando de tamaño y, con ello, se incrementará el potencial productivo y la creación de riqueza en el país. Esta población, que en 2012 representa 78.1 millones de personas,

¹ El bono demográfico se refiere a la diferencia entre el crecimiento de la población infantil respecto al de la población en edad de trabajar; refleja el aumento de la oferta de la mano de obra y la influencia que puede tener en el crecimiento económico, siempre y cuando reúna las capacidades técnicas para contribuir al desarrollo.

ascenderá a 90.2 millones en 2025 y a 97.3 millones en 2050,² lo que significa que la presión por la demanda de empleo crecerá debido al número importante de jóvenes que se incorporará a las actividades productivas. Los beneficios potenciales del bono demográfico dependerán en buena medida de la calidad del capital humano.

Para el Banco Mundial, la respuesta a las necesidades de crecimiento está en aumentar el nivel de la productividad, porque es un factor que permite la convergencia de mejores ingresos. Considera que el crecimiento ha sido impulsado en gran parte por la acumulación de capital y de trabajo, y no por el incremento de la productividad de la fuerza laboral (producción promedio por trabajador) ni por la productividad total de los factores (eficiencia combinada de la fuerza de trabajo y el capital). Señala que la tasa de acumulación de capital físico se encuentra en los rangos razonables en términos internacionales, pero la productividad en sus dos formas colapsó desde los años ochenta y no se ha recuperado.

Afirma que el crecimiento mejorará si la agenda nacional se enfoca a otros factores que limitan la productividad, entre los que se encuentran la alta rentabilidad del sistema financiero proveniente del papel público y los préstamos al consumo, y no de las actividades crediticias para la inversión; las rigideces del mercado laboral para contratar y despedir a trabajadores, y la amplia presencia de informalidad, que provoca bajos salarios y restricciones crediticias, tecnológicas y capacitación laboral. Se agregan la escasez de mano de obra con habilidades técnicas, cognitivas y socioemocionales, la débil innovación en las actividades productivas, las restricciones regulatorias para la transferencia tecnológica y la frágil competencia en sectores clave de la economía, como el energético y las telecomunicaciones (Banco Mundial, 2012: 6-14).

Para el Estado de México, los contrastes en su estructura económica y social son el reflejo de lo que acontece en el país, en cuanto a oportunidades y necesidades. Es una entidad donde conviven antiguos métodos de producción con formas más modernas, donde se confrontan la competencia internacional, rica en recursos financieros y tecnológicos, con un mercado interno débil y restringido; con zonas urbanas que tienen acceso a todo tipo de bienes y servicios, mientras otras no alcanzan a satisfacer los mínimos de calidad y bienestar; algunas más con cuadros profesionales y técnicos capaces de satisfacer los requerimientos de la

² Cfr. Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2013a), México: Indicadores demográficos, 1990-2010; CONAPO (2013b), México: Indicadores demográficos, 2010-2050; e INEGI (2013a), *Extracto. Proyecciones de población 2012-2050*, pp. 2 y 3.

globalización, en tanto que en otras aún persiste el analfabetismo y los bajos niveles de educación. Las diferencias propician que el desarrollo sea desequilibrado y que la generación de riqueza y su distribución se concentren en unas cuantas regiones y municipios (Saravia y Camargo, 2012: 177-197).

A la riqueza que genera su territorio se opone el alto crecimiento demográfico, por lo que las desigualdades son amplias en importantes estratos. La agenda para el desarrollo busca atender el desequilibrio entre la vocación productiva interna y el alto consumo de bienes intermedios que demandan sus empresas para competir internacionalmente; por ello, la estrategia se concentra en impulsar a la industria manufacturera como el motor del crecimiento. La estrategia incluye la atracción de inversiones nacionales y extranjeras hacia los subsectores de alto valor agregado y con vocación exportadora, el fomento de políticas orientadas al encadenamiento productivo y la sustitución de importaciones, así como la promoción y apoyo financiero a la innovación y el desarrollo tecnológico para impulsar la competitividad.

En forma paralela, intenta mejorar la calidad del empleo y el ingreso, lo cual supone reducir los niveles de informalidad y de desocupación, incrementar el empleo formal en las empresas y disminuir, al mismo tiempo, el empleo temporal, el *outsourcing* y el trabajo no remunerado. Para afrontar los desafíos, la estrategia (que se denomina Estado progresista) (Poder Ejecutivo, 2012: 12-13 y 44-54), se enfila a impulsar la competitividad a partir de cuatro temas centrales: 1) crecimiento económico; 2) empleo, salarios y productividad; 3) desarrollo sectorial, y 4) desarrollo regional. Los cuatro deben apoyar, complementar y sustentar la estrategia social (Gobierno Solidario), a efecto de reducir los niveles de pobreza, mejorar el desarrollo humano y la calidad de vida.

La productividad aparentemente ocupa un segundo plano, pero las metas económicas y los objetivos de largo plazo se pensaron en función de los atributos que ofrece para la expansión económica, el fortalecimiento de la competitividad y el bienestar social. Desde esta perspectiva, este documento analiza la situación del mercado laboral y los principales problemas que debe afrontar para mejorar la calidad del empleo y los niveles salariales en la economía formal.

El crecimiento de 2.6% anual en lo que va del nuevo siglo no alcanza para cubrir las expectativas de la población ni para generar los recursos que permitan aprovechar con eficiencia el bono demográfico.

En el primer apartado, se esbozan las metas establecidas en materia de crecimiento económico y los objetivos a mediano y largo plazos, a partir de los cuales se decanta el tema laboral como una respuesta a los problemas de pobreza y productividad. En el segundo, se pone en perspectiva los alcances de la política laboral en función del crecimiento económico y se muestran los grandes desequilibrios del mercado de trabajo. En el tercero, se evalúa la estructura del empleo formal, y en el siguiente, los niveles salariales. En el quinto apartado, se describe el avance en las metas establecidas para el mercado formal, y finalmente se proponen medidas de política económica para mejorar la calidad del empleo y el ingreso en la entidad.

Proyecto económico y social en el Estado de México

Con el consenso de los sectores productivos, en agosto de 2012, el Gobierno del Estado de México presentó las propuestas en materia económica y social para el periodo 2011-2017.³ Las metas y objetivos a mediano y largo plazos son:

- 1) Incrementar el Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad entre 4.5 y 5.0% anual. El rango de crecimiento vinculado al tamaño de la estructura productiva del estado permitirá a la economía mantenerse en la segunda posición en la contribución al crecimiento de la economía del país.⁴
- 2) Aumentar la producción manufacturera entre 5 y 6% anual, intentando, en todo caso, que el porcentaje sea mayor al promedio estatal, con el fin de que sea este sector el motor del desarrollo económico.
- 3) Atraer por lo menos 7% de la inversión extranjera directa (IED) que capte el país para modernizar e impulsar nuevos sectores productivos, reducir el desequilibrio en la balanza comercial y promover el desarrollo tecnológico, la innovación y la formación de capital humano. En términos económicos, este porcentaje concederá a la entidad obtener un coeficiente de captación (IED/PIB)

³ Coordinación de Fomento Económico y Competitividad-SEDECO-GEM (2012). “Grandes metas 2011-2017”. En el anexo del presente texto se comentan con mayor amplitud las metas y objetivos de mediano y largo plazos que no corresponden al tema laboral.

⁴ La contribución al crecimiento es la relación entre el tamaño de la estructura productiva y su dinamismo económico en un periodo determinado; es una ponderación que muestra la contribución de las actividades económicas en la valoración total de un agregado.

semejante al promedio nacional, que es calificado de alto nivel (entre 2 y 5 por ciento).

- 4) Reducir anualmente el déficit comercial en por lo menos mil millones de dólares (mdd) a partir del cuarto año de la administración, como resultado de la consolidación de políticas de encadenamiento productivo y sustitución de importaciones en los subsectores clave de la manufactura.
- 5) Promover la creación de 500 mil empleos formales (83 333 anuales) en las actividades privadas y en la prestación de servicios públicos de orden estatal y federal.

De manera cualitativa, se persiguen cinco objetivos a mediano y largo plazos:

- Aumentar el grado de integración del conjunto estatal y de la manufactura, con el propósito de incrementar el valor agregado⁵ y la productividad (2018).
- Reducir la subcontratación de trabajadores (*outsourcing*) y el empleo no remunerado para incrementar el valor agregado y la productividad, además de mejorar la base del bienestar social (2018).
- Ascender al segundo lugar nacional en el empleo permanente registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2017).
- Superar en forma sustancial el salario medio de cotización respecto al promedio nacional (2017).
- Mejorar la productividad de la entidad para incorporarse a las economías con niveles por arriba del promedio nacional (2018).

⁵ La fortaleza de una economía se encuentra, entre otros factores, en el grado de integración o articulación productiva para producir un bien o servicio final (Producción Bruta Total, PBT). En principio, la eficiencia está en que el valor agregado (VA) sea superior al consumo intermedio (CI) dentro de la ecuación $PBT = CI + VA$. La dimensión del VA determina el grado de articulación productiva (VA/PBT). En términos de ocupación, si un proceso es capaz de generar empleo directo en las empresas y retribuir de manera equitativa salarios y prestaciones, el VA se incrementa y, en forma indirecta, contribuye a la integración productiva.

Sin embargo, la integración está condicionada al nivel de desarrollo del mercado doméstico en cuanto acceso a insumos y bienes finales; grado de especialización; estratos de oferta y demanda; calificación del capital humano; acceso a nuevas tecnologías, y nivel de articulación con los mercados internacionales (IED, crédito y comercio exterior). Altamirano, A. y F. Camargo (2012), *Desafíos y propuestas para el desarrollo de la industria manufacturera del Estado de México*, pp. 95-96, y 172-179.

Los alcances del proyecto dependen de los niveles de inversión y la liberación de la productividad para acelerar el crecimiento económico, el empleo y los ingresos. De este modo, la agenda laboral persigue incrementar el empleo formal en las empresas y recuperar los distintos estratos salariales de los trabajadores que desarrollan sus actividades en el mercado formal, de tal manera que se sustente la expansión de la demanda.

Para alcanzar las metas propuestas en esta materia, se requiere establecer una política que expanda el empleo permanente y reduzca, al mismo tiempo, el componente eventual y los niveles de informalidad, subocupación y desempleo. Sólo así será posible incrementar el valor agregado y mejorar la productividad, favoreciendo, por una parte, la satisfacción de consumo de las familias por la vía del crecimiento salarial y, por otra, impulsando las actividades de las empresas para responder a la demanda de bienes y servicios. Un círculo que se antoja perfecto, pero que se desdibuja ante la realidad y los desafíos, sobre todo en los de carácter social, dado que los niveles de pobreza reclaman nuevos enfoques y políticas para cubrir las necesidades básicas de la población; esto implica, en el ámbito económico, mejorar la calidad del empleo y la productividad del factor trabajo.

Pobreza

La pobreza en México continúa siendo alta y se ha incrementado en los años recientes.⁶ Hasta 2006, México había mantenido el paso con los países de América Latina y el Caribe en la reducción de la pobreza; aun así, la confluencia de diversos fenómenos como la crisis financiera, el incremento de los precios en alimentos y algunos desastres naturales, ocasionaron que el ritmo económico fuera afectado. Actualmente, la

⁶ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) establece tres niveles para determinar el grado de la pobreza: 1) pobreza moderada y pobreza extrema; 2) vulnerabilidad por carencias sociales y vulnerabilidad por ingreso, y 3) población que no es pobre ni vulnerable.

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2012a:2).

pobreza aqueja a 6 de cada 10 hogares en las zonas rurales, si bien la mayoría de la población en pobreza se encuentra en los centros urbanos, donde hay 35 millones, en contraste con los 17 millones de las áreas rurales (Banco Mundial, 2012: 14-15).

Los estratos de pobreza en las zonas urbanas no han mejorado de manera significativa debido al bajo rendimiento del autoempleo, la caída del salario real y el alto grado de subocupación y desempleo. Según el Banco Mundial, el aumento de la pobreza urbana se encuentra en el centro mismo del debate de las reformas a la política social y el mercado laboral. A diferencia de lo que sucede con la política social para las áreas rurales, donde los recursos y programas están plenamente enfocados a determinados grupos (como ocurre con Oportunidades y Procampo), en el ámbito urbano no se han diseñado políticas específicas que apoyen a la población que pudiese caer en la pobreza transitoria por el impacto de movimientos recesivos en la economía.

La cobertura limitada de la seguridad social (en la que no existe el seguro de desempleo) y el elevado costo del gasto privado en salud abonan a la vulnerabilidad de los grupos urbanos para sostener sus niveles de bienestar. Afirma el Banco Mundial que la mayor parte de la reducción de la pobreza en la última década obedece a factores demográficos, entre los que sobresale la incorporación de más adultos a las actividades productivas. En cambio, en otros países de América Latina la disminución de la pobreza ha sido resultado del incremento a los salarios de los trabajadores.

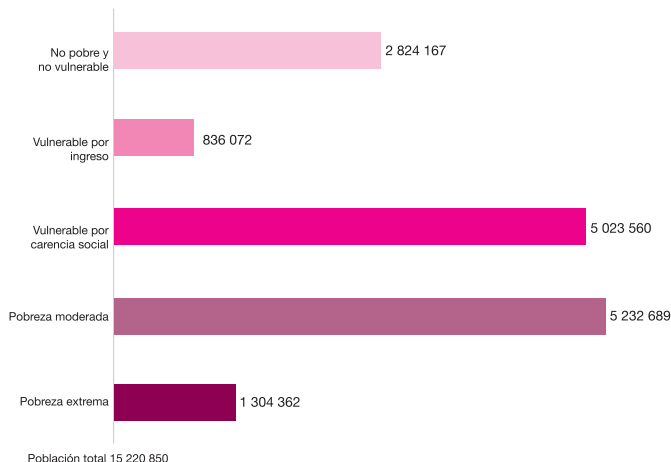
Con el propósito de frenar el índice de pobreza (número de individuos que no puede cubrir la canasta alimentaria básica con su ingreso salarial), el citado organismo sugiere vincular en la agenda laboral diversos problemas relacionados entre sí: 1) las fallas del mercado de trabajo que obstaculizan la creación de más y mejores puestos; 2) el impacto que los desastres de origen natural y la crisis económica tiene sobre los pobres; 3) la falta de mecanismos de aseguramiento para reducir la vulnerabilidad de los hogares, y 4) las disparidades regionales reflejadas en oportunidades desiguales en el acceso y calidad de los servicios sociales básicos (*Ídem*:15-16).

La traducción de estas propuestas es avanzar en la formalización de la mano de obra, la institucionalización de la protección social universal y el acceso a una mejor educación, a fin de que todos los trabajadores participen y contribuyan a una productividad laboral más alta y al crecimiento económico. La conclusión es que el trabajo

debe ser la principal fuente de ingreso para la mayoría de la población, particularmente para los hogares con bajos ingresos (*Ídem*: 16).



Gráfica 1. Población por nivel de pobreza en el Estado de México, 2010



Fuente: CONEVAL (2012b), *Medición de pobreza 2010 por entidad federativa. Estado de México*, y CONEVAL (2012c), *Porcentaje de población en situación de pobreza en el Estado de México, 2010*.

En las regiones y municipios del país, la pobreza se ha acentuado por las condiciones de desarrollo económico y el impacto causado por los fenómenos económicos y sociales ya señalados. En el caso del Estado de México, pese al tamaño de su estructura productiva, las desigualdades son amplias y profundas. Según el CONEVAL, más de 6 millones y medio de personas (43% de la población) viven en condiciones de pobreza moderada o extrema.⁷ El primer grupo representa 34.4 puntos porcentuales; el segundo, 8.6 (gráfica 1).

⁷ La población en pobreza moderada es aquella que tiene al menos dos carencias sociales de seis posibles dentro del Índice de Privación Social. La que está en situación de extrema pobreza es aquella que tiene tres o más carencias y, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo, que es el valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico, establecida por el CONEVAL. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrimentos necesarios para tener una vida sana (CONEVAL, 2012a:2).

En el estrato de población clasificada como vulnerable, el de carencia social⁸ tiene un importante peso dado que incluye a 5 millones de individuos, equivalentes a una tercera parte de la población; en cambio, el de vulnerabilidad por ingreso, que abarca aquellas personas que no presentan carencias sociales pero cuentan con un ingreso inferior o igual a la línea de bienestar, sólo comprende a 836 mil personas (5.5 por ciento).

En el rango privilegiado, donde el ingreso es superior a la línea de bienestar y no se registra carencia social alguna, el número asciende a 2 824 000 personas, es decir, 18.6% de la población total. Si sumamos este grupo con el de la población vulnerable por ingreso, tenemos que casi una cuarta parte de los mexicanos no presenta carencias, pero el restante 76% requiere de políticas públicas que le permita alejarse de la pobreza y la vulnerabilidad social, sobre todo si consideramos que 7.4 millones (48.4% del total) tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar; 9 millones (58.9%) carece de seguridad social, y 4.8 millones (31.6%) de una alimentación adecuada.

La respuesta a la vulnerabilidad y la pobreza no radica exclusivamente en las políticas de carácter social,⁹ sino también en las acciones promotoras de la inversión productiva en los espacios de la formalidad, el incremento del empleo y el ingreso real, además del acceso a la seguridad social. Ello supone la apertura de oportunidades a la educación y capacitación para desarrollar las habilidades y capacidades científicas y técnicas del capital humano, que son la esencia de la productividad.

⁸ Se define como población con carencia social aquella que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

⁹ El Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS) establece que el objetivo de la política social no es el combate a la pobreza, sino la disminución de las brechas de desigualdad. Por esta razón se ha optado por políticas focalizadas que ofrecen la posibilidad de utilizar los recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos meta predeterminados y según criterios de costo-eficiencia, además de que permite construir un piso mínimo de bienestar para los grupos de mayor rezago. Las políticas de focalización son un medio de redistribución: “La política social es estrictamente compensatoria de las desigualdades del mercado, por lo que la tendencia debe ser la promoción del empleo y la protección del ingreso, fundamentalmente de los sectores con mayor desventaja” (Consejo de Fomento Económico y Competitividad-SEDECO-GEM, 2012: 59-60).

Productividad, empleo y salarios

Hacia 1990, Michael Porter estableció que la competitividad de las naciones se debía no solamente al éxito de las variables que daban estabilidad y crecimiento a una economía; cuestionó que la competitividad se midiera en términos de un tipo de cambio subvaluado o de precios altos de los bienes de exportación, por el nivel de apertura y superávit comercial o por el establecimiento de salarios bajos para reducir los costos de producción. Para Porter, el centro de la discusión estaba en el grado de prosperidad económica que se lograba con las políticas o estrategias establecidas por los países.

Desde esta perspectiva, definió que las fuentes de la prosperidad de una nación deben ser el punto de partida para entender la competitividad. El nivel de vida de un país se determina por la productividad de su economía, que se mide por el valor de sus bienes y servicios por unidad de recursos humanos, naturales y de capital de una nación. La productividad depende tanto del valor de sus productos y servicios, medido por los precios que éstos pueden demandar en mercados abiertos, como por la eficiencia con la que son producidos. La verdadera competitividad se mide, entonces, por la productividad.

La productividad, afirma Porter, es el factor condicionante a largo plazo de la calidad de vida de una nación porque determina el ingreso per cápita, el nivel de salarios y el rendimiento del capital. El objetivo, en consecuencia, es soportar salarios altos y el cobro a precios relativamente superiores de los bienes que compiten en los mercados externos (Porter, 1991: 26-29).

La posibilidad de aumentar los ingresos del capital y las remuneraciones de los trabajadores depende, entonces, de la eficiencia en el uso de los factores de la producción. La productividad tiene una importancia fundamental para la generación de riqueza social, así como para alcanzar incrementos sostenidos de ingreso y bienestar (INEGI, 2013b: VII).¹⁰ Sin embargo, la visión que ha predominado en el mundo durante las tres últimas décadas es que la competitividad de las naciones y sus empresas puede sostenerse con la flexibilidad del empleo y el salario.

¹⁰ En sentido amplio, la productividad se observa como una medida de la eficiencia con que se utilizan y combinan los factores productivos y los insumos para producir una determinada cantidad de bienes y servicios. Un incremento de la productividad implica que se logra producir más con la misma cantidad de factores e insumos, o bien, que éstos se requieren en menor cantidad para producir el mismo volumen de producto.

La globalización ha consolidado un modelo mundial de comercio y producción caracterizado por un amplio desequilibrio comercial entre el norte y el sur, el excesivo consumo de Estados Unidos y el crecimiento de las exportaciones de países emergentes, como los BRIC, México y Corea del Sur. La competencia entre los distintos bloques se ha apoyado en dos tipos de productividad: una que proviene del desarrollo tecnológico, la innovación y la formación de cuadros especializados, mientras que la otra apela a bajos salarios y políticas devaluatorias para respaldar la competitividad; por ello la integración económica ha provocado desajustes comerciales y la intensificación de la competencia salarial a escala internacional (Palley, 2011: 264-265).¹¹

No es extraño, entonces, que tras la crisis financiera las propuestas en el mundo coincidan en la necesidad de profundizar las reformas económicas para apuntalar el crecimiento, que van desde la privatización de los servicios públicos y la liberación del comercio y los sistemas financieros, hasta la reducción de salarios, la desregulación de los mercados de trabajo y la disminución de impuestos al capital.¹²

El enfoque dominante en el empleo y los salarios se guía por las teorías económicas fundadas en el concepto de la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (NAURU), que sostienen que el aumento del salario real reduce el empleo. El argumento se apoya en dos supuestos: “a) las empresas no están limitadas por la demanda en los mercados de bienes, y b) la curva de demanda laboral de las empresas representa una función negativa del salario real, de modo que los salarios reales más elevados reducen la demanda laboral” (Palley, 2011: 250). De este modo, una

¹¹ Como parte de este proceso, se han generado dos tipos de desarrollo: por un lado, el crecimiento basado en las finanzas, en el que se impulsa el endeudamiento familiar mediante las burbujas de precios de inmuebles y de activos, además de la ingeniería financiera (Estados Unidos, Irlanda y Reino Unido). El otro tipo de desarrollo se funda en las exportaciones, el cual se orienta a incrementar el superávit comercial (exportaciones netas), en el que la demanda y la productividad se apoyan en inversiones extranjeras en maquinaria y equipo; en este modelo predominan Alemania, China y Japón. No obstante las diferencias, ambos modelos se han sustentado, en mayor o menor medida, en la contracción salarial para inyectar competitividad a las economías, pero esto se ha traducido en un aumento de la inequidad salarial y los ingresos.

¹² La OCDE en su informe para 2011 plantea la reactivación económica mundial con base en la reducción de la protección del empleo, la negociación salarial más descentralizada, salarios mínimos más bajos y el aumento de la edad de jubilación, junto con pensiones e impuestos sobre el trabajo más bajos. Véase Storm y Naastepad, 2011: 220-235. Se recomienda Légé, P. (2001), Weiguang, C. (2011), Jackson, A. (2011), Van Treeck, T. (2011), Janssen, R. (2011), y Hoffer, F. y F. Spiecker (2011).

política que pretenda incrementar los salarios reales reducirá la demanda laboral, el empleo y la producción. Cualquier inducción a favor del empleo y del salario es insostenible a largo plazo, debido a que al aumentar la inflación se deteriora el ingreso y se estanca el crecimiento, por lo cual la demanda global (consumo, inversión y gasto de gobierno) también se ve afectada.

El impacto directo, se piensa, es la caída de la competitividad; para resarcirla es necesario moderar los salarios para fomentar, al mismo tiempo, el empleo total. Si los salarios se reducen, los costos de las empresas disminuyen y, por consiguiente, la demanda comienza a crecer, especialmente la del comercio internacional.

Se prevé que en las siguientes tres décadas, la población en edad laboral (entre 14 y 64 años) continuará aumentando de tamaño y, con ello, se incrementará el potencial productivo y la creación de riqueza en el país.

En consecuencia, la competitividad es resultado directo del nivel salarial. La cuestión es hasta qué grado pueden bajar los salarios para mantener la competencia con otras naciones. La respuesta es que el mercado establece de forma automática el equilibrio.

La teoría sostiene que la productividad debe estar por encima de los salarios reales con el fin de inyectar rentabilidad a la inversión. Si esto es así, el desempleo descenderá, particularmente en aquellos segmentos con menor calificación. En términos sociales, esto significa abrir la puerta al bienestar. “Por tanto, existe una correlación inevitable entre el crecimiento y la equidad; el precio que se debe pagar por un mayor índice de empleo es un sector con bajos salarios” (Storm y Naastepad, 2011: 223).

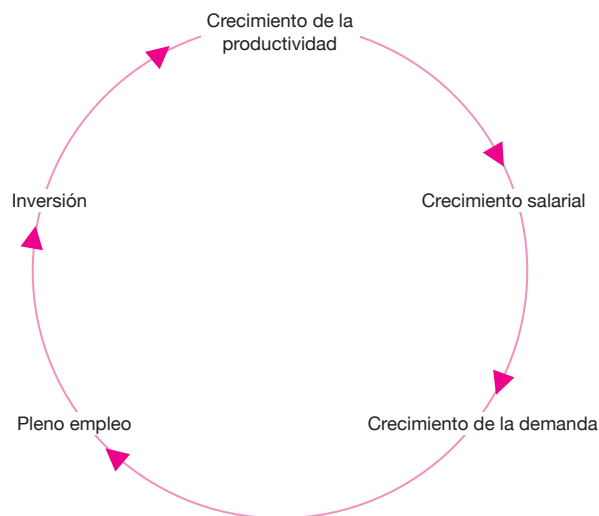
La crisis financiera y la lenta recuperación económica han deteriorado las condiciones del empleo y los salarios en el mundo.¹³ La respuesta ineficaz de esta teoría ha permitido el resurgimiento de las ideas keynesianas, que condicionan la recuperación del ingreso procedente del trabajo en función de la productividad y el pleno empleo, dos aspectos desatendidos por el modelo NAURU.

¹³ Según la Organización Internacional del Trabajo, la mitad de los trabajadores del mundo, que suman 3 200 millones, tiene un tipo de empleo vulnerable. Alrededor de 1 200 millones trabajan y viven condiciones de pobreza y sólo 2 de cada 10 tienen acceso a la protección social básica. Se suma el incremento en 212 millones de personas desocupadas, que en su mayoría son jóvenes; el empleo perdido ha sido sustituido por empleo informal, y en todos los países el salario real ha disminuido considerablemente, o al menos se ha estancado. Las perspectivas para los próximos diez años es que será preciso crear 400 millones de plazas en el mundo sólo para seguir el ritmo de crecimiento de la mano de obra. El gran desafío mundial es el empleo (Samavia, 2011: 215-216).

El principio del paradigma keynesiano es que el incremento de la productividad favorece el estímulo a los salarios, que al aumentar incentivan la demanda y el pleno empleo. Si la demanda crece, la inversión tiende a crecer, reiniciando el ciclo de mayor productividad (figura 1).



Figura 1. Modelo de crecimiento del círculo virtuoso



Fuente: Palley, T. (2011).

Los supuestos del modelo son dos: “a) las empresas están limitadas por la merma en la demanda en los mercados de bienes, y b) un aumento en la participación salarial de los ingresos globales que van a los hogares de los trabajadores incrementa la demanda agregada porque es allí donde es mayor la tendencia al consumo” (Palley, 2011:250). Una de las consideraciones es que ante un aumento de los salarios, los niveles de empleo suben al distender la limitación de la demanda; por ello, el efecto en la caída de las ganancias, debido al incremento del salario real, queda compensado por la mayor activación de la capacidad y la productividad laboral. En la misma dirección, el crecimiento de la demanda no sólo aumenta la productividad laboral, sino también el progreso tecnológico.

Si la economía está *basada en los salarios*, la demanda y la utilización de la capacidad aumentan cuando los salarios (reales) son más elevados. Esto incrementa la rentabilidad y, a su vez, motiva mayores inversiones por parte de las empresas. Asimismo, la acumulación de capital aumenta en respuesta al crecimiento de la demanda agregada (el efecto acelerador keynesiano). El resultado es una secuencia de ciclos de crecimiento de la demanda y un aumento en la utilización y, por lo tanto, en el índice de ganancias. En primer lugar, los equipos recientemente instalados cuentan con la última tecnología de producción y, en consecuencia, son más productivos que las inversiones anteriores en capital social. En segundo lugar, el aumento de la demanda, provocado por los salarios más elevados, amplía la brecha en la división del trabajo de toda la economía y conduce a un aprendizaje más rápido a través de la práctica (en las empresas), que son procesos que finalmente se reflejan en un mayor crecimiento de la productividad laboral. En ambas explicaciones, el mayor crecimiento de la demanda se asocia con el mayor crecimiento de la productividad laboral; este vínculo positivo se conoce [...] como la relación Kaldor-Verdoorn (Storm y Naastepad, 2011: 225-226).

El modelo determina que el crecimiento sostenido y elevado de los salarios reales deriva en mayor productividad, pues alienta la intensificación del capital y la proporción de trabajadores altamente calificados, además de fomentar el progreso tecnológico para ahorrar en mano de obra. El resultado a largo plazo es el incremento de las tasas de acumulación de capital social y la formulación de un régimen de desarrollo estable. Ello demuestra que existen fundamentos para un capitalismo cooperativo basado en salarios (Storm y Naastepad, 2011: 233-234; Stockhammer, 2011:184, 188,189).

La transición al nuevo paradigma conlleva la reconfiguración de las relaciones económicas y políticas a escala nacional e internacional, porque significa restablecer la capacidad de negociación de los trabajadores para reformar el carácter de la competencia, a fin de implantar una política expansionista con base en incentivos a la inversión productiva, con el objetivo de restituir la relación entre productividad y salarios

para alentar la expansión de la inversión y el empleo; para establecer compromisos que mejoren la calidad del empleo y el crecimiento de los salarios reales, y para modificar el pensamiento económico de que el salario es un costo más de la producción y, así, pasar a convertirse en eje de la creación de valor y en el sustento de la productividad.

En los países emergentes, el paradigma nekeynesiano representa la oportunidad de sustituir el modelo de exportación de bienes básicos por otro de manufacturas de alto valor agregado, dejando atrás la economía deficitaria para transitar a una superavitaria. Pero los requisitos son de alto calibre: 1) relevar el uso de mano de obra con baja calificación y bajo costo, por un sistema que privilegie la competencia profesional, la educación y la formación tecnológica; 2) vincular el modelo de exportación al desarrollo del mercado interno; 3) aumentar progresiva y sostenidamente el empleo y el ingreso para apuntalar el crecimiento del valor agregado y la productividad, y 4) fomentar la ciencia, la tecnología y la innovación.

En otras palabras, la conversión al nuevo paradigma implica reconstruir las relaciones entre los factores de la producción; la concertación de un pacto económico y social que sea sancionado formal y políticamente por los Estados y sus gobiernos.

Para México y sus entidades federativas, la transición a este tipo de modelo es necesaria, dado que el desequilibrio en el mercado laboral es un freno para el desarrollo y la competencia. Los Censos Económicos 2009 (INEGI, 2010b) señalan que la capacidad para formar valor agregado y aumentar la productividad está limitada por las características y el tamaño del personal ocupado (Estrada y Camargo, 2012: 144-157). En el caso particular del Estado de México, de 1 946 000 personas ocupadas, sólo 48% son trabajadores con acceso a salario y prestaciones directas por las empresas, cualidad que les concede determinar no solamente la masa de remuneraciones y los salarios medios de la economía, sino también el tamaño del valor agregado y el nivel de productividad. Otro 39% no percibe remuneraciones, por lo que no crea valor directamente; en este segmento se encuentran propietarios, familiares y otros trabajadores sin percepciones. El 13% restante son trabajadores contratados bajo el régimen de subcontratación (*outsourcing*), cuyo ingreso salarial, por ser valorado como un costo proveniente de servicios de terceros, no es susceptible de registrarse como parte del valor agregado ni de la productividad.¹⁴

¹⁴ El impacto del factor trabajo en la productividad (valor agregado por trabajador) depende de la forma en que se incorpora a la relación laboral. El personal ocupado

Los resultados en el Estado de México no son favorables si consideramos que los promedios nacionales indican que 56.6% del personal es remunerado directamente y 29.8% no percibe remuneraciones; sólo el empleo subcontratado es ligeramente mayor (13.6 por ciento).

La desproporción de los trabajadores remunerados origina que la productividad del estado sea menor a la del país, dado que el potencial para formar valor agregado es menor. En 2008 la productividad anual por trabajador estatal fue inferior en 12.5% (cuadro 1). De igual forma, si vinculamos la participación del Estado de México en el valor agregado nacional con su porcentaje de trabajadores remunerados (productividad ponderada),¹⁵ el resultado es que la productividad no llega a la base nacional de 100%, quedándose en el nivel de 87.5%. Solamente Campeche, Tabasco, Chiapas, Veracruz y Distrito Federal están por arriba del promedio nacional.¹⁶

comprende tanto al contratado directamente por la razón social, como al personal ajeno suministrado por otra razón social (subcontratación u *outsourcing*), que trabaja para una unidad económica, sujeto a su dirección y control, y que cubrió como mínimo una tercera parte de la jornada laboral. Puede ser personal de planta o eventual, sean o no remunerados. (INEGI, 2010a: 2).

¹⁵ La productividad ponderada se refiere a la contribución porcentual que tiene una actividad particular en la creación de valor agregado en el conjunto económico, en función del porcentaje de participación del personal remunerado en esa actividad.

¹⁶ Cabe aclarar que la productividad no está asociada necesariamente con un salario alto, como en los casos de Campeche, Veracruz y Tabasco, entidades productoras de crudo, ya que su productividad está relacionada con el alto precio del petróleo más que a su incremento físico (producir más con el mismo personal). En este sentido, una caída significativa en los precios de este insumo posiblemente afectaría su productividad, particularmente de Campeche, cuyo valor agregado (79.6%) está asociado a la producción de petróleo.



Cuadro 1. Productividad y productividad ponderada por entidad federativa, 2008 (nominal en pesos y porcentaje)

	Entidad federativa	Productividad (pesos)	Productividad ponderada (%)		Entidad federativa	Productividad (pesos)	Productividad ponderada (%)
1	Campeche	6 170 499	1 391.58	17	Puebla	315 866	71.23
2	Tabasco	2 002 321	451.57	18	Colima	308 011	69.46
3	Chiapas	860 453	194.05	19	Jalisco	292 373	65.94
4	Veracruz	532 793	120.16	20	Morelos	289 971	65.39
5	Distrito Federal	518 242	116.87	21	Guanajuato	289 047	65.19
	Total nacional	443 416	100.00	22	Baja California Sur	272 273	61.40
6	Nuevo León	422 000	95.17	23	Durango	266 676	60.14
7	Coahuila	398 515	89.87	24	Michoacán	260 866	58.83
8	Estado de México	388 184	87.54	25	Nayarit	259 270	58.47
9	Querétaro	367 734	82.93	26	Baja California	255 253	57.57
10	Zacatecas	356 782	80.46	27	Quintana Roo	253 895	57.26
11	Hidalgo	344 188	77.62	28	Guerrero	253 023	57.06
12	San Luis Potosí	330 465	74.53	29	Oaxaca	251 551	56.73
13	Tamaulipas	330 312	74.49	30	Chihuahua	248 154	55.96
14	Sonora	328 456	74.07	31	Sinaloa	242 160	54.61
15	Tlaxcala	323 311	72.91	32	Yucatán	210 790	47.54
16	Aguascalientes	318 955	71.93				

Fuente: INEGI (2010b), *Censos Económicos 2009. Resultados definitivos*.

Por otro lado, las remuneraciones medias son inferiores a la media nacional en 1%, lo cual también afecta la formación de valor agregado y la productividad (cuadro 2). Las diferencias *grosso modo* respecto a las entidades con mayor salario son: Campeche, 43 mil pesos anuales; Distrito Federal, 38 mil; Tabasco, 25 mil, y Nuevo León, 20 mil.



Cuadro 2. Remuneraciones medias anuales por entidad federativa, 2008 (pesos)

	Entidad federativa	Remuneraciones promedio		Entidad federativa	Remuneraciones promedio
1	Campeche	141 088	17	Quintana Roo	83 319
2	Distrito Federal	135 907	18	Jalisco	83 009
3	Tabasco	122 767	19	Guanajuato	82 999
4	Nuevo León	118 432	20	Puebla	81 835
5	Tamaulipas	103 029	21	Morelos	81 124
6	Baja California	101 042	22	Durango	78 898
7	Querétaro	99 169	23	Oaxaca	75 363
	Promedio nacional	99 114	24	Zacatecas	72 211
8	Estado de México	98 121	25	Colima	70 217
9	Coahuila	97 055	26	Tlaxcala	69 016
10	Chihuahua	97 028	27	Sinaloa	68 555
11	Veracruz	95 884	28	Guerrero	66 222
12	Aguascalientes	90 605	29	Chiapas	65 435
13	Sonora	85 707	30	Yucatán	64 640
14	Baja California Sur	84 285	31	Michoacán	64 441
15	San Luis Potosí	83 984	32	Nayarit	61 947
16	Hidalgo	83 535			

Fuente: INEGI (2010b), *Censos Económicos 2009. Resultados definitivos*.

Si la prioridad del Estado de México es crecer en forma sostenida a largo plazo con base en la productividad para responder, a la vez, a las demandas de desarrollo social, es oportuno plantear reformas en las que el factor trabajo sea un actor protagonista. Ello supone romper dos barreras: una que limita la mayor participación del empleo directo en las empresas, y otra en la que los ingresos salariales continúen siendo menores a los promedios en el país. Una nueva política laboral debe considerar los siguientes aspectos:

- 1) La dimensión del valor agregado depende, por el lado del factor trabajo, de la cantidad de personas ocupadas que perciben remuneraciones directas, así como de la masa de remuneraciones y contraprestaciones promedio que obtiene por su labor.

- 2) El incremento de personal con salarios directos aumenta la masa de remuneraciones y la capacidad de demanda.
- 3) El incremento de los sueldos medios contribuye a la expansión económica y el bienestar de las familias al permitir el acceso a una canasta con mejores bienes y servicios.
- 4) Los estratos de ingreso dependen de la formación y capacidades técnicas de los trabajadores.

Algunas preguntas son clave: ¿la economía del Estado de México es capaz de incrementar el trabajo directo y recuperar los niveles salariales mediante una mayor formalización del mercado laboral? ¿Es suficiente la meta de 500 mil empleos para cubrir la demanda social de trabajo y ofrecer mejores ingresos?

Alcances de la política laboral

Para el término de la actual administración, el objetivo en materia laboral es aumentar el empleo permanente registrado en el IMSS y mejorar el nivel de ingreso de los trabajadores registrados en esta institución. El propósito incluye la reducción paulatina del trabajo eventual dentro de la meta de 500 mil empleos.

El reto es inmenso, ya que a finales de 2012 la diferencia con el estado de Jalisco, que ocupa el segundo lugar en empleo permanente, fue de 97 663 trabajadores (cuadro 3), cantidad superior a lo que corresponde a la meta anual de 83 333 nuevas plazas que se propone alcanzar el gobierno mexiquense. De conseguir este objetivo, potencialmente la entidad desplazaría también a Jalisco de la segunda posición que ocupa en el empleo total, concepto que incluye al trabajo permanente y eventual urbano y del campo.

En las dos últimas administraciones la misma meta de 500 mil empleos no se conquistó. La primera avanzó 73.6% y la segunda 76.8 (cuadro 4). La ligera variación a favor de esta última se explica por la fluctuación de medio punto en que se incrementó el producto, el cual fue mermado por la crisis financiera internacional y sus efectos prolongados hasta la primera mitad de 2010.

Los pronósticos para el periodo 2012-2017 indican que el crecimiento promedio del PIB será de 4.1% anual, tasa superior en 0.8 unidades respecto al sexenio anterior. El escenario sugiere una mayor

ventaja para fortalecer el empleo formal, más si consideramos la reforma laboral aprobada para el país a principios de 2013. Aun así, el propósito se queda corto en expectativas si tomamos en cuenta las características socioeconómicas de la entidad.



Cuadro 3. Las cinco principales entidades de México con empleo registrado en el IMSS al 31 de diciembre de 2012

	Permanente	Eventual		Total
		Urbano	Del campo	
1 Distrito Federal	2 420 259	358 526	-	2 778 785
2 Jalisco	1 187 825	144 395	17 437	1 349 657
3 México	1 090 162	225 252	1 758	1 317 172
4 Nuevo León	1 130 809	135 889	295	1 266 993
5 Veracruz	614 649	107 539	20 747	742 935
Subtotal	6 443 704	971 601	40 237	7 455 542
Demás entidades	7 403 895	1 082 632	119 974	8 606 501
Total nacional	13 847 599	2 054 233	160 211	16 062 043

Fuente: STPS (2013), Estadísticas laborales.



Cuadro 4. Empleo y Producto Interno Bruto en el Estado de México, 1998 – 2017

Año/periodo		Empleo formal ^{1/}		Var. absoluta	Año/periodo	Crecimiento del PIB ^{2/}
1998		1 089 919		64 102	1998	4.67
1999	/Ago	1 156 295	^{3/}	66 376	-	-
1999	/Dic	1 152 314		- 3 981	1999	3.72
2000		1 224 147		71 833	2000	6.92
2001		1 478 919		254 772	2001	1.12
2002		1 475 313		- 3 606	2002	-0.96
2003		1 451 849		- 23 464	2003	0.13
2004		1 544 859		93 010	2004	4.07
2005	/Ago	1 524 441		- 20 418	2005	-
2005	/Dic	1 538 865		14 424	-	4.94
2006		1 654 170		115 305	2006	5.73
2007		1 736 915		82 745	2007	4.27
2008		1 754 733		17 818	2008	1.73
2009		1 755 605		872	2009	-5.22
2010		1 853 405		97 800	2010	8.82
2011	/Ago	1 908 313		54 908	-	-
2011	/Dic	1 928 133		19 820	2011	4.16
2012		1 991 512		63 379	2012	3.90
2013		-		-	2013	3.42
2014		-		-	2014	5.67
2015		-		-	2015	4.28
2016		-		-	2016	3.70
2017		-		-	2017	3.59
99 (Ago) - 05 (Ago)		368 146		-	(2000 - 2005)	2.70
05 (Ago) - 11 (Ago)		383 872		-	(2006 - 2011)	3.25
11 (Ago) - 12 (Dic)		83 199		-	(2012 - 2017)	4.10

^{1/} Incluye trabajadores permanentes y eventuales urbanos y del campo, registrados en el IMSS, servidores públicos que cotizan en el ISSEMYM y trabajadores registrados en el ISSSTE.

^{2/} 2003 = 100. Para 2012, con base en el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE); pronósticos a partir de 2013.

^{3/} Estimado.

Fuente: Elaborado con información de IMSS-Dirección Regional Centro (2013a). Cifras de asegurados y patrones permanentes de la Delegación Oriente y

Poniente; STPS (2013), Estadísticas laborales; ISSEMYM (2013), Comparativo de servidores públicos activos; ISSSTE (2013), Estadísticas de población de derechohabiente; INEGI (2008), Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa. Cifras anuales del periodo 1993-2006; INEGI (2012 a), Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2003-2011 (versión preliminar; INEGI (2013 d), Indicador trimestral de la actividad económica estatal durante el cuarto trimestre de 2012, y CAPEM-Oxford Economic Forecasting (2013), Pronósticos para las 32 entidades federativas de México.

Situación general de la ocupación y el empleo

El Estado de México es referencia obligada en dos indicadores importantes. En el ámbito social, es el territorio más poblado del país, con una participación de 13.8%. En lo económico, es la segunda estructura productiva en tamaño, con una aportación de 9.8% en el PIB nacional (CONAPO, 2013b; INEGI, 2012a). En principio, el indicador demográfico es el más adecuado para evaluar los distintos componentes del mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, la entidad cuenta con el mercado laboral más grande del país.

Actualmente, el estado aporta (cuadro 5):

- 13.5% de la población económicamente activa (PEA).
- 13.7% de la población ocupada, con lo que supera en 2 493 000 personas al Distrito Federal, la segunda entidad en tamaño de población.
- 14.8% de los trabajadores remunerados por salario.
- 14.5% de los trabajadores con prestaciones de salud.
- 10.9% de los patrones totales y 6.9 de los registrados en el IMSS, así como 8.2% del empleo permanente y eventual registrado en este organismo.

En términos generales, los diversos conceptos están alineados al comportamiento poblacional. La distorsión está en el mercado formal, donde el total de trabajadores permanentes y eventuales registrados en el IMSS se encuentra 5.6 puntos porcentuales por abajo del referente demográfico, y casi 7 puntos en el número de patrones, distancia que se acorta a 3 puntos si consideramos el total de empleadores.

Cuadro 5. Estado de México. Principales indicadores del mercado laboral, 2005 – 2012

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Población total (mitad del año)	14 233 514	14 497 023	14 765 300	15 040 385	15 315 644	15 571 679	15 845 558	16 106 485
Población total (fin del año)	14 365 269	14 631 162	14 902 843	15 178 015	15 449 158	15 708 619	15 976 021	16 235 347
Población económicamente activa (PEA)	5 796 096	6 153 272	6 064 184	6 153 446	6 472 550	6 646 850	7 013 400	7 109 325
Población ocupada (PO)	5 553 048	5 838 312	5 759 598	5 837 760	6 034 568	6 200 388	6 595 906	6 700 623
1) Trabajadores subordinados y remunerados	3 939 257	4 152 533	4 191 877	4 409 614	4 273 148	4 690 668	4 695 992	5 046 725
2) Empleadores (patrones)	176 977	228 869	209 265	159 900	177 159	157 227	269 890	206 918
3) Trabajadores por cuenta propia	1 147 440	1 169 361	1 103 706	1 028 135	1 258 497	1 104 757	1 380 694	1 176 290
4) Trabajadores no remunerados	289 374	287 549	254 750	240 111	325 764	247 736	249 330	270 690
Población desocupada	243 048	314 960	304 586	315 686	437 982	446 462	417 494	408 702
Tasa de desocupación (TD)	4.19	5.12	5.02	5.13	6.77	6.72	5.95	5.75
Sector informal	2 107 366	1 822 906	1 908 052	1 875 160	2 037 048	2 073 644	2 321 534	2 368 896
Tasa de ocupación en el sector informal	37.95	31.22	33.13	32.12	33.76	33.44	35.20	35.35
Informalidad laboral	-	-	-	-	-	3 600 155	3 804 447	3 905 720
Tasa de informalidad laboral	-	-	-	-	-	58.1	57.7	58.3
Empleo formal	1 538 865	1 654 170	1 736 915	1 754 733	1 755 605	1 853 405	1 928 133	1 991 512
1) IMSS (permanente y eventual)	1 030 654	1 097 583	1 158 159	1 153 437	1 134 413	1 200 558	1 260 623	1 317 172
2) ISSEMYM	273 042	279 274	292 692	306 856	308 784	327 951	340 018	342 562
3) ISSSTE	235 169	277 313	286 064	294 440	312 408	324 896	327 492	331 778

Continuación del cuadro 5.

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Derechohabientes	4 934 832	5 281 924	5 569 436	5 648 013	5 691 999	6 024 618	6 290 750	6 415 435
1) IMSS (trabajadores y familiares; pensionados y jubilados y sus beneficiarios)	3 406 240	3 590 530	3 801 552	3 817 572	3 786 666	4 014 331	4 213 803	4 300 394
2) ISSEMYM	807 345	827 137	867 667	910 992	919 164	976 609	1 013 850	1 024 971
3) ISSSTE	721 247	864 257	900 217	919 449	986 169	1 033 678	1 063 097	1 090 070
Trabajadores cotizantes en el IMSS	1 061 296	1 135 023	1 192 855	1 191 483	1 166 904	1 238 563	1 301 228	1 352 386
Patrones en el IMSS	53 056	53 816	54 854	55 518	55 185	55 743	56 370	57 701
Ingreso diario promedio de trabajadores subordinados y remunerados asalariados	132.16	137.69	139.43	145.27	150.82	153.23	155.98	155.35
Salario diario medio de cotización registrado en el IMSS (Pesos. Promedio anual)	193.82	201.19	212.57	224.31	233.28	240.23	249.60	256.80
Salario diario medio real de cotización registrado en el IMSS (Pesos. Promedio anual)	246.39	246.81	250.82	251.77	248.67	245.85	247.02	244.12
Salario mínimo general promedio (pesos por día)	45.24	47.05	48.88	50.83	52.97	55.53	57.82	60.24
Emplazamientos a huelga (anual)	943	930	1 184	1 487	1 908	1 566	1 486	1 371
Huelgas estalladas (anual)	9	14	6	1	3	2	1	4

Nota: La información proveniente de los indicadores estratégicos de ocupación y empleo corresponde al cuarto trimestre de cada año. Fuente: INEGI (2013c), *Indicadores estratégicos de ocupación y empleo para el Estado de México*; IMSS, ISSSTE e ISSEMYM; CONAPO (2013a y 2013b).

A ello se agregan otros desequilibrios:

- Participa con 16.3% del personal desocupado del país.
- La tasa de desempleo de 5.8% es superior en casi un punto porcentual al promedio nacional.
- Aporta 17.3% del sector informal y 13.4% de la informalidad total.¹⁷ Dentro de su economía, el primer concepto representa 35.4% de la población ocupada, y el segundo, 58.3%. La media nacional en este último es de 59.8 por ciento.
- Dispone de 8.7% de los trabajadores no remunerados del país, y 11.8% de los trabajadores independientes. La suma de ambos conceptos representa 11 puntos porcentuales.
- Registra 10.3% de los trabajadores eventuales del IMSS y 7.9% de los permanentes.
- El salario medio diario de cotización en el IMSS¹⁸ es menor en 1.7% en relación con la media nacional, lo cual se traduce en una diferencia de 4.14 pesos diarios; valor que contrasta con los 6.64 pesos que tenía a favor en 2003 o los 3.85 pesos en 2005.

¹⁷ Se define como sector informal a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares. El criterio operativo para determinar esta situación es la ausencia de prácticas contables convencionales, susceptibles de culminar en un balance de activos y pasivos. El hecho de que no se realicen estas prácticas usualmente se debe que no existe una distinción entre el patrimonio del hogar y el de la empresa.

Por otra parte, la tasa general de informalidad laboral (TIL) se refiere a la suma, sin duplicar, de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquéllos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. En esta tasa se incluye –además del componente que labora en micronegocios no registrados o sector informal– a otras modalidades análogas, como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, además de los trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas (INEGI, 2012b: 3-4,14; INEGI, 2013e: 1).

¹⁸ El salario medio de cotización se calcula con base en una estimación del número de personas en los esquemas: ordinario urbano, asalariados permanentes y eventuales del campo, así como la reversión de cuotas por subrogación de servicios que al mes que se reporta registraron cotizaciones al IMSS. La diferencia entre cotizantes y trabajadores permanentes y eventuales urbanos (TPEU) radica en que los primeros pueden ser registrados ante el IMSS una o más veces, dependiendo del número de trabajos por persona, mientras que los TPEU están registrados individualmente como trabajadores (IMSS, 2013b: 8,18).

En parte, las distorsiones se explican no tanto por el crecimiento social que proviene de la inmigración, como comúnmente se cree, sino por la gran inercia que trae el crecimiento natural de su población.¹⁹ En promedio, entre 2005 y 2012, el número de habitantes aumentó anual-

La respuesta a la vulnerabilidad y la pobreza no radica exclusivamente en las políticas de carácter social, sino también en las acciones promotoras de la inversión productiva en los espacios de la formalidad, el incremento del empleo y el ingreso real, además del acceso a la seguridad social.

mente en alrededor de 265 600 personas, cantidad que representa una fuerte presión económica, social y política porque todos ellos demandan equipamiento urbano, alimentación, educación, salud, vivienda y empleo. Necesidades que son cubiertas parcialmente, en la medida en que el gasto público es insuficiente para proveerlos, y en vista de que la economía no posee la capacidad suficiente para responder a la demanda de empleo e ingreso.

La situación se ha tornado difícil a partir de la crisis financiera, sobre todo porque aquellos estratos que normalmente no representan una presión para el mercado laboral trataron de incorporarse a las actividades productivas para obtener un ingreso, como fue el caso de la población no económicamente activa (PNEA).²⁰

Entre 2006 y 2008, esta última crecía anualmente en 3.6% promedio, al tiempo que la PEA lo hacía en 2.1%. Durante la recesión y después de ella (2009-2012), los porcentajes se modificaron drásticamente, ya que la PNEA bajó a 2.4% anual y la PEA aumentó a 3.7% (cuadro 6). La presión se hizo evidente cuando, en plena recesión (2009), la PNEA disponible se elevó 37.3% anual y la no disponible cayó en 7%. Fue hasta 2012 cuando se observó mayor estabilidad, dado que la primera bajó 18.5% anual, y la segunda se incrementó 6.4 por ciento.

¹⁹ Entre 2005 y 2012, se estima que la población inmigrante al estado fue en promedio de 152 272 personas anuales; al mismo tiempo, emigraron al interior del país 96 127 y 26 035 más allá de las fronteras, por lo que el crecimiento social [inmigrantes (-) emigrantes] fue de 30 110 personas. Esto significa que el aumento demográfico proviene del crecimiento natural [nacimientos (-) defunciones], que asciende a 235 532 personas anuales, lo cual equivale a 88.7% del crecimiento total. Cfr. Almonte, L. (2013), "Empleo y desempleo en el Estado de México", pp. 9 y 11.

²⁰ La población no económicamente activa es aquella de 14 años y más que en los dos meses previos a la semana del levantamiento de la encuesta, se encontraba disponible para trabajar, pero no buscó empleo. Incluye a las personas que en este lapso no estaban disponibles para incorporarse al mercado laboral por realizar actividades no económicas, tales como trabajos domésticos, estudiantes, jubilados y pensionados, así como personas discapacitadas para trabajar (INEGI, 2013f).

Cuadro 6. Estado de México. Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, 2005 – 2012
(personas al IV trimestre del año)

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Población de 14 años y más	9 985 028	10 280 920	10 492 956	10 805 466	10 966 133	11 664 778	11 925 549	12 198 894
Población económicamente activa (PEA)	5 796 096	6 153 272	6 064 184	6 153 446	6 472 550	6 646 850	7 013 400	7 109 325
Ocupada	5 553 048	5 838 312	5 759 598	5 837 760	6 034 568	6 200 388	6 595 906	6 700 623
Desocupada	243 048	314 960	304 586	315 686	437 982	446 462	417 494	408 702
Población no económicamente activa (PNEA)	4 188 932	4 127 648	4 428 772	4 652 020	4 493 583	5 017 928	4 912 149	5 089 569
Disponible	397 810	485 731	455 780	376 288	516 791	493 030	545 236	444 150
No disponible	3 791 122	3 641 917	3 972 992	4 275 732	3 976 792	4 524 898	4 366 913	4 645 419
Población ocupada								
Nivel de ingresos	5 553 048	5 838 312	5 759 598	5 837 760	6 034 568	6 200 388	6 595 906	6 700 623
Hasta un salario mínimo	637 241	627 949	570 291	555 409	595 252	543 351	656 072	655 179
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	1 326 127	1 390 251	1 459 513	1 445 388	1 537 273	1 603 176	1 670 735	1 677 640
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	1 449 913	1 640 575	1 466 961	1 560 887	1 493 451	1 753 341	1 582 049	1 820 708
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	1 150 499	1 049 741	1 087 145	1 095 464	1 204 716	1 251 021	1 185 614	1 103 388
Más de 5 salarios mínimos	402 386	518 745	441 687	433 496	397 070	395 074	495 514	379 395
No recibe ingresos	316 776	339 824	293 059	292 349	356 542	289 849	291 423	298 258
No especificado	270 106	271 227	440 942	454 767	450 264	363 576	714 499	766 055
Condición de acceso a las instituciones de salud								
Con acceso	1 980 559	2 189 626	2 180 623	2 262 625	2 269 625	2 382 753	2 499 688	2 561 900

Continuación del cuadro 6.

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sin acceso	3 563 310	3 643 674	3 572 569	3 564 290	3 752 022	3 807 894	4 088 171	4 127 013
No especificado	9 179	5 012	6 406	10 845	12 721	9 741	8 047	11 710
Trabajadores subordinados y remunerados por:								
Nivel de ingresos	3 939 257	4 152 533	4 191 877	4 409 614	4 273 148	4 690 668	4 695 992	5 046 725
Hasta un salario mínimo	369 998	346 958	343 821	319 952	333 249	309 660	348 818	373 128
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	1 032 082	1 062 261	1 181 794	1 155 380	1 189 461	1 312 203	1 311 991	1 352 479
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	1 215 859	1 372 981	1 198 822	1 371 689	1 197 022	1 450 285	1 255 585	1 556 668
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	857 422	809 154	842 804	910 520	948 824	1 051 503	891 078	871 038
Más de 5 salarios mínimos	281 066	367 883	314 734	311 053	274 324	276 168	357 293	289 296
No especificado	182 830	193 296	309 902	341 020	330 268	290 849	531 227	604 116
Duración de la jornada de trabajo	3 939 257	4 152 533	4 191 877	4 409 614	4 273 148	4 690 668	4 695 992	5 046 725
Ausentes temporales con vínculo laboral	63 299	83 067	63 915	58 553	82 762	72 990	81 729	66 513
Menos de 15 horas	102 053	91 463	120 004	121 833	136 663	102 799	133 435	157 324
De 15 a 34 horas	425 660	612 263	531 957	592 712	617 246	541 763	628 157	662 266
De 35 a 48 horas	1 868 738	1 939 225	2 047 260	2 174 048	2 008 935	2 327 865	2 334 461	2 311 815
Más de 48 horas	1 479 507	1 426 515	1 421 738	1 520 918	1 424 540	1 645 126	1 514 935	1 843 338
No especificado	0	0	7 003	1 550	3 002	125	3 275	5 469
Condición de acceso a las instituciones de salud	3 939 257	4 152 533	4 191 877	4 409 614	4 273 148	4 690 668	4 695 992	5 046 725
Con acceso	1 968 358	2 181 500	2 180 395	2 262 483	2 268 508	2 381 165	2 499 688	2 560 638
Sin acceso	1 962 438	1 967 157	2 005 211	2 136 424	1 993 211	2 299 762	2 189 319	2 475 787
No especificado	8 461	3 876	6 271	10 707	11 429	9 741	6 985	10 300

Continuación del cuadro 6.

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Prestaciones laborales (sin considerar el acceso a las instituciones de salud)	3 939 257	4 152 533	4 191 877	4 409 614	4 273 148	4 690 668	4 695 992	5 046 725
Con prestaciones	2 082 720	2 379 307	2 364 000	2 451 515	2 436 790	2 583 077	2 595 952	2 757 508
Sin prestaciones	1 838 544	1 755 636	1 817 745	1 940 408	1 823 384	2 092 263	2 076 488	2 269 910
No especificado	17 993	17 590	10 132	17 691	12 974	15 328	23 552	19 307
Disponibilidad de contrato escrito	3 939 257	4 152 533	4 191 877	4 409 614	4 273 148	4 690 668	4 695 992	5 046 725
Con contrato escrito	1 956 554	2 272 217	2 252 102	2 343 064	2 377 401	2 526 867	2 625 123	2 655 547
Temporal	415 025	446 846	418 983	394 414	462 478	470 472	508 083	588 018
De base, planta o por tiempo indefinido	1 537 156	1 817 753	1 828 016	1 936 459	1 900 391	2 046 978	2 105 686	2 053 672
Contrato de tipo no especificado	4 373	7 618	5 103	12 191	14 532	9 417	11 354	13 857
Sin contrato escrito	1 969 135	1 874 329	1 935 259	2 060 436	1 887 350	2 151 804	2 065 370	2 383 696
No especificado	13 568	5 987	4 516	6 114	8 397	11 997	5 499	7 482
Población desocupada	243 048	314 960	304 586	315 686	437 982	446 462	417 494	408 702
Con experiencia	211 113	269 297	283 135	289 021	403 018	408 412	372 197	374 079
Sin experiencia	31 935	45 663	21 451	26 665	34 964	38 050	45 297	34 623
Por nivel de instrucción	243 048	314 960	304 586	315 686	437 982	446 462	417 494	408 702
Primaria incompleta	32 734	30 886	19 689	25 004	45 210	23 811	20 866	17 154
Primaria completa	62 397	55 503	71 856	54 567	74 875	84 125	81 465	65 519
Secundaria completa	82 234	128 042	118 362	115 218	145 911	187 254	173 242	164 961
Medio superior y superior	65 683	100 529	94 679	120 897	171 986	151 272	141 921	161 068
Población subocupada	284 847	444 649	350 375	291 139	377 153	312 377	388 470	426 386

Continuación del cuadro 6.

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Años de escolaridad de la PEA	8.9	9.2	9.2	9.3	9.6	9.6	9.7	9.9
Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO)	14.30	12.57	11.81	11.20	12.22	12.72	11.25	12.78

Fuente: INEGI (2013b), *Indicadores estratégicos de ocupación y empleo para el Estado de México*.

Dado que la PNEA aumenta a mayor tasa que la PEA amortigua a las presiones del mercado, además de evitar que la tasa de desocupación ($TD = \text{población desocupada} / \text{PEA}$) sea más alta. Pero la TD ha crecido persistentemente: de 2005 a 2012, subió 1.6 unidades, al pasar de 4.2 a 5.8%, con puntos máximos de 6.8 y 6.7% en 2009 y 2010. El promedio a lo largo del periodo fue de 5.6% anual, mientras que la nacional fue menor en 1.2 puntos porcentuales (gráfica 2).



Gráfica 2. Tasa de desocupación nacional y del Estado de México, 2005-2012 (al IV trimestre)



Fuente: INEGI (2013b), *Indicadores estratégicos de ocupación y empleo para el Estado de México y nacional*.

Aunque la mayoría de los indicadores revelan precariedad en el empleo y el ingreso, la Encuesta de Ocupación y Empleo señala que durante todo el periodo 82.7% de los trabajadores subordinados y remunerados en el estado laboró entre 35 y más de 48 horas por semana, mientras que el resto se ausentó temporalmente (1.6%), trabajó menos de 15 horas (2.7%), o laboró entre 15 y 34 horas (12.9%). Durante la crisis, el porcentaje del primer grupo se redujo en 2.3 puntos porcentuales, afectando a más de 261 mil personas.

No obstante, ninguno de los estratos escapó de laborar bajo condiciones críticas, es decir, trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo o más de 48 horas semanales ganando menos de dos salarios mínimos. Dicha encuesta indica que a lo largo del periodo, 12.4% de la población ocupada (749 421 personas en promedio) laboró en condiciones críticas y 361 115 (6% de la población ocupada) en condiciones de subocupación, por lo que debido a su necesidad estuvieron dispuestas a laborar más horas de lo que su ocupación actual les permitía. Entre 2005 y 2012 la subocupación se incrementó 49.7%. Sólo en el mercado formal la subocupación (trabajadores totales [permanentes y eventuales]/trabajadores cotizantes) se mantuvo baja y estable, con un promedio de 3% anual, aun en el periodo de la crisis.

En estas condiciones, el ingreso no mejoró sustancialmente como para escalar la línea de bienestar mínimo, particularmente en la población que percibió entre uno y dos salarios mínimos. Se estima que 34.9% de la población ocupada (2 000 119 personas) y 57.1% de los trabajadores remunerados (1 000 543) obtuvieron un ingreso medio de 1 989 pesos mensuales, cantidad insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico, que el CONEVAL estimó en 2 179 pesos para la zona urbana en 2010. En cambio, si fue el caso, la canasta rural fue accesible, dado que fue tasada en 1 376 pesos.

Adicionalmente, 62.1% de la población ocupada y 48.1% de los trabajadores subordinados no tuvieron acceso a las instituciones de salud, y 44.1% de éstos no obtuvo prestaciones adicionales, independientemente del acceso o no a tales instituciones.

Parcialmente, esta situación es resultado del alto grado de informalidad en la economía. En los últimos ocho años, 34% de la población ocupada operó en actividades económicas a partir de los recursos de los hogares (sector informal) y 46.1% de los trabajadores remunerados laboraron sin contrato escrito. Profundiza esta situación el hecho de que una parte de la economía formal no reconoce la dependencia laboral de sus trabajadores, negando el acceso a la protección de la seguridad social y a otras prestaciones. En esta posición se encuentran algunos estratos de trabajadores que laboran por cuenta propia (honorarios) y de los que lo hacen por el régimen de subcontratación, por lo que la informalidad total, entre 2010 y 2012, representó en promedio 58% de la población ocupada.

Cuadro 7. Estado de México. Personal ocupado por razón social, 2003-2008

Sector	Dependiente de la razón social									
	Personal ocupado total		Remunerado			No remunerado			Subcontratado	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Agricultura, pesca y caza	1 543	1 241	286	243	1 247	951	10	47		
Minería	4 197	4 478	2 588	1 997	1 026	2 175	583	306		
Electricidad, agua y gas	25 591	33 989	25 179	33 304	337	516	75	179		
Construcción	18 782	26 402	16 988	21 583	446	928	1 348	3 891		
Industrias manufactureras	453 832	529 321	356 422	354 415	52 640	85 477	44 770	89 429		
Comercio al por mayor	90 410	115 222	66 516	66 287	10 920	21 777	12 974	28 158		
Comercio al por menor	464 869	604 574	147 615	150 243	294 781	384 771	22 473	69 560		
Transportes, correos y almacenamiento	43 347	44 986	35 023	32 448	5 700	5 054	2 624	7 484		
Información en medios masivos	6 396	19 337	3 469	11 338	467	1 678	2 460	6 321		
Servicios financieros y de seguros	3 237	6 676	2 551	4 503	308	679	378	1 494		
Servicios inmobiliarios y de alquiler	13 787	22 087	4 904	8 431	6 360	9 940	2 523	3 726		
Servicios profesionales, científicos y técnicos	34 355	33 922	24 166	18 541	7 827	12 887	2 362	2 494		
Dirección de corporativos y empresas	1 136	2 566	1 087	10	3	46		2 556		
Apoyo a los negocios y manejo de desechos	66 576	77 120	57 102	58 105	5 924	15 418	3 550	3 597		
Servicios educativos	60 115	73 600	51 376	57 212	6 345	10 134	2 394	6 254		
Servicios de salud y de asistencia social	28 746	50 829	11 275	18 969	15 728	28 088	1 743	3 822		
Servicios de esparcimiento	16 262	22 082	8 045	10 765	6 236	8 908	1 981	2 419		
Alojamiento y preparación de alimentos	98 560	144 104	43 181	49 108	49 756	78 427	5 623	16 569		
Otros servicios excepto gobierno	101 460	133 345	31 068	38 358	66 970	88 296	3 422	6 691		
Total	1 533 201	1 945 911	888 841	934 860	533 021	756 054	111 339	254 997		

Fuente: Altamirano y Camargo (2012), *Desafíos y propuestas para el desarrollo de la industria manufacturera del Estado de México*.

La subcontratación, al igual que una parte de los trabajadores no remunerados, se ha vuelto un problema para la entidad porque su crecimiento ha sido acelerado. Entre 2003 y 2008, los trabajadores subcontratados pasaron de 111 339 personas a casi 255 mil, por lo que su incremento fue de 129%; por su parte, el personal no remunerado aumentó 41.8%. En contraste, el remunerado directamente por las empresas sólo creció en 5.2% (cuadro 7).

En 2003, el trabajo subcontratado representaba 7.3% de la ocupación total; en 2008, 13.1%. En general este tipo de trabajador es contratado por tiempo y obra determinados, por lo que no tiene la certeza de contar con empleo a largo plazo ni con seguridad social para su familia. El impacto directo de este tipo de empleo es que los ingresos pueden ser inferiores con relación al mismo tipo de trabajo que contratan las empresas en forma directa; puede ser una barrera a mejores prestaciones y a la participación en programas de educación y formación técnico especializada, por lo que, en estas condiciones, el desarrollo profesional queda subordinado a las propias condiciones económicas del trabajador.

En lo que concierne a las empresas que se desenvuelven en la informalidad, no existen incentivos para respetar condiciones mínimas de trabajo ni para adquirir tecnologías y procesos innovadores que les permitan incrementar la productividad. La vulnerabilidad es el medio en que se desenvuelven sus actividades, cuando los beneficios tienden a concentrarse en medianas y grandes empresas, las cuales tienen mayor capacidad para competir en los mercados nacional e internacional. La mayoría de las pequeñas empresas son excluidas de este proceso porque son incapaces de explotar plenamente las economías de escala. Las otras no sólo se benefician de este tipo de economías, sino que pueden obtener más fácilmente mano de obra altamente calificada y créditos para financiar la inversión productiva (Organización Mundial del Comercio y Organización Internacional del Trabajo, 2009: 15). Ante las limitaciones que ofrecen la subcontratación y las actividades informales, el desafío es reducir al máximo estos sistemas.

Otro fenómeno que preocupa es la ineficiencia de la economía para reinsertar la población con experiencia laboral y mayor grado de calificación profesional y técnica. De las 361 mil personas que en promedio estuvieron desocupadas durante el periodo, 90.4% contaban con experiencia y 34.9 con estudios a nivel medio superior y superior.

Lo último es paradójico si tomamos en cuenta que el grupo más importante de la PEA tiene en promedio tercero de secundaria (38.6%) y otro 19.1 primaria completa. El contexto deja ver que, en general, la estructura económica del estado se mueve en el uso intensivo de mano de obra con bajo nivel de educación, lo cual favorece la oferta de salarios no competitivos.

Al respecto, las remuneraciones a los trabajadores subordinados han venido a la zaga de las nacionales. En promedio, la diferencia ha sido de 6.2% anual durante el periodo, a pesar de que las tasas de crecimiento fueron similares: 2.4% anual para el estado y 2.6 para el país (gráfica 3). La recuperación ha sido palpable pero inestable. En plena crisis el crecimiento salarial fue 3.8% anual, cuando el resto del país retrocedió 0.7. La contracción de 2012 eliminó el avance estatal de los años anteriores, al descender 0.4%, mientras que la media nacional aumentó 6 por ciento.



Gráfica 3. Ingreso mensual para trabajadores subordinados y remunerados en el país y el Estado de México, 2005-2012 (pesos)



Fuente: INEGI (2013b) *Indicadores estratégicos de ocupación y empleo para el Estado de México y nacional.*

A este ambiente de fragilidad contribuye la menor combatividad de los sindicatos y agremiados para defender y ensanchar las prerrogativas laborales, ante el posible cierre de fuentes de empleo. De 10 875 emplazamientos registrados entre 2005 y 2012, sólo estallaron 40 huelgas, lo cual equivale a cinco huelgas por cada mil emplazamientos. Esta realidad no es privativa de la entidad, puesto que en el país el promedio fue de tres huelgas.

En términos generales, los desajustes en el mercado de trabajo acotan la capacidad de la economía para competir. Si la agenda laboral se enfoca a incrementar el empleo formal y mejorar los salarios, acompañada de una política para el desarrollo de capital humano, a largo plazo el bienestar social de la entidad tenderá a mejorar.

Empleo formal²¹

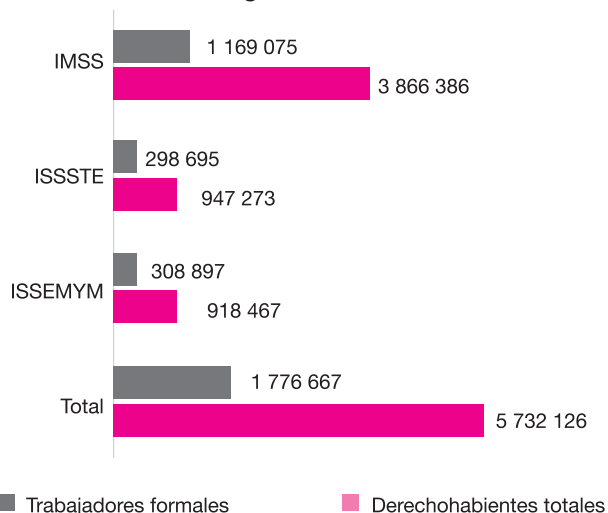
La formalidad de la economía representa numerosas ventajas económicas y sociales. Tiene efectos positivos en la recaudación de impuestos al aumentar la base fiscal, y en las entidades representa un incremento del impuesto sobre nómina, lo cual favorece que el gasto público experimente un ascenso en programas destinados al desarrollo de capital humano (servicios de salud, educación y capacitación técnica), lo que conlleva la eliminación de barreras a la oferta de empleos que requieren de alta calificación, y la expansión del nivel de ingreso.

Asimismo, fomenta la productividad, dado que el mayor ingreso y la estabilidad en el empleo que supone este tipo de economía favorecen la formación de valor agregado; establece canales para créditos, seguros, tecnología e información para que las empresas compitan en distintos mercados, además de abrirles la posibilidad de integrarse a la cadena de valor de empresas mayores. De igual forma, protege la propiedad intelectual y favorece la innovación que mejora la productividad y competitividad de las empresas, sectores y regiones, y, de manera especial, amplía la seguridad social y combate la marginación y pobreza con mayor eficacia.

²¹ El empleo formal incluye a los trabajadores permanentes y eventuales registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los servidores públicos inscritos en el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), y las personas que prestan sus servicios en las dependencias y entidades federales registradas en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).



Gráfica 4. Promedio de trabajadores cotizantes y derechohabientes por institución de seguridad social, 2005-2012



Fuente: IMSS (2013c), ISSSTE (2013) e ISSEMYM (2013).

Respecto a la seguridad social, el Estado de México registra como beneficiarias de los servicios a 2.2 personas más por cada trabajador que cotiza en el IMSS, ISSEMYM e ISSSTE.²² El crecimiento del empleo ha suscitado que la cobertura aumentara de 34.4% de la población total de la entidad en 2005, a 39.5 en 2012 (cuadro 5 y gráfica 4), lo que subraya la importancia de promover el empleo formal.

²² Para el IMSS, las cifras de trabajadores asegurados y pensionados son determinadas con base a los registros administrativos del Instituto, mientras que las relativas a sus familiares corresponden a estimaciones determinadas con base en coeficientes familiares, los cuales corresponden al promedio del número de derechohabientes por familia y se aplican al número de trabajadores asegurados y de pensionados (IMSS, 2013b: 8,12-13).

Por su parte, los derechohabientes en el ISSEMYM se integran a los servidores públicos, a los pensionados y pensionistas, además de los dependientes económicos de ambas categorías. Los del ISSSTE consideran a los trabajadores, los pensionistas por tiempo de servicios, pensionistas por riesgo, y los familiares. En el concepto de familiares hay dos categorías: 1) La familia propia, que incluye a la esposa o esposo, concubina y concubinario, además de los hijos. 2) Ascendientes, que incluye a padre, madre, abuelo y abuela. [*Ley de Seguridad Social para los Servidores públicos del Estado de México y Municipios* (2012), art. 5, frac. III, IV, V y VI, y *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (2012), Art. 6, frac. VIII, p. 4.]

En el último año, los trabajadores registrados en el IMSS presentaron dos terceras partes del empleo formal en la entidad; los del ISSEMYM, 17.2%, y los del ISSSTE, 16.7. Por cada 10 personas ocupadas, los trabajadores formales participaron con 3, y los trabajadores subordinados y remunerados, con 4.

Ninguno de los estratos escapó de laborar bajo condiciones críticas, es decir, trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo o más de 48 horas semanales ganando menos de dos salarios mínimos.

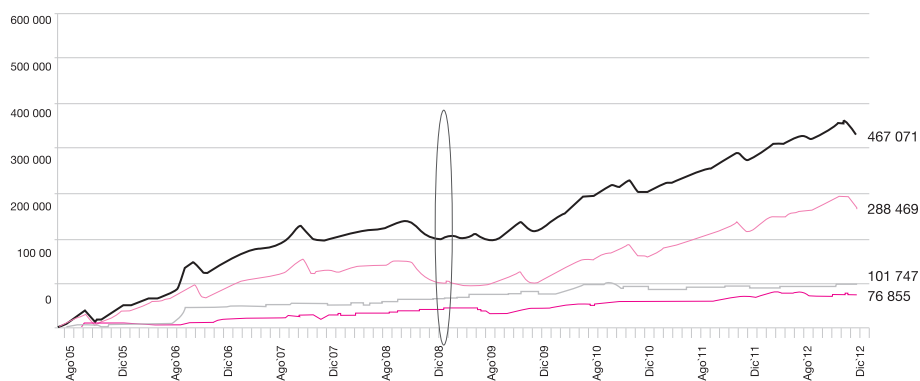
Entre 2005 y 2012 la aportación en el personal ocupado fue más dinámica que en el grupo de subordinados; en el primero se incrementó en más de dos puntos porcentuales y en el segundo en menos de medio punto. El pico más alto de participación en el personal ocupado correspondió a 2007, con 30.1%, lo mismo que para trabajadores subordinados con 41.4 por ciento.

Durante este periodo, el trabajo formal se comportó positivamente cuando el incremento de 3.3% anual fue mayor al de la población económicamente activa (2.7) y de la ocupada (2.6), así como de manera similar al crecimiento del sector informal de los hogares (3.1) y de los trabajadores subordinados (3.6). Sólo palideció ante el aumento de la población desocupada, que llegó a 5.2 % anual.

El mayor dinamismo corresponde al grupo del IMSS, que en promedio creció 3.4% anual, no obstante que fue el más afectado por la crisis financiera; cerca se encuentra el ISSEMYM, con 3.3, y el ISSSTE, con 3%. De los 452 647 empleos generados en este lapso, 63% correspondieron al sector empresarial; 21.3% a las delegaciones del gobierno federal y 15.4% a la administración estatal y municipal. Los resultados pudieron ser mejores, pero la crisis interrumpió el desenvolvimiento que traía el empleo formal.



Gráfica 5. Estado de México. Variación absoluta del empleo formal por institución de seguridad social (del 31 de agosto de 2005 al 31 de diciembre de 2012)



Fuente: IMSS (2013c), ISSSTE (2013) e ISSEMYM (2013).

Impacto de la crisis financiera en el empleo formal

La recesión productiva afectó la generación de fuentes de trabajo y de empleo formal en el Estado de México. Entre 2008 y 2009, más de 300 empresas registradas en el IMSS se dieron de baja. En el caso del empleo, el impacto fue distinto en cada sector (gráfica 5). En el IMSS fueron cesados 57 821 personas durante los siete meses más agudos de la recesión económica (octubre de 2008 a mayo de 2009). Al final de este año se acumularon 19 mil puestos menos (cuadro 8).

Para 2010, cuando la economía creció en 8.8%, el empleo formal se recuperó fuertemente, de tal forma que se crearon 97 800 puestos anuales. No obstante que 67.6% de estos puestos se registraron en el IMSS, fue en junio de este año cuando su nivel de empleo rebasó al de octubre de 2008, en casi 5 mil plazas. Esto significa que la economía tardó 19 meses en restituir el empleo dado de baja en las actividades privadas.

Hacia noviembre de 2012, los trabajadores afiliados al Instituto habían llegado a su punto máximo, con casi 1 346 000, por lo que el saldo a partir de la crisis es cercano a las 218 mil plazas. Empero, ante el pausado ritmo que ha tomado la producción estatal, el número de puestos tiende a moderarse: 60 mil en 2011 y 56 mil en 2012.

En el sector público estatal el impacto de la recesión fue menor, pues los servicios de educación y salud que debe brindar a la población exigieron la contratación de mayor personal. Los meses más agudos en el sector fueron entre diciembre de 2008 y agosto del año siguiente, lapso en el cual el empleo descendió en 11 482 puestos. Para finales de 2009, el número de plazas ya se había recuperado; el saldo fue de casi 2 mil puestos más con relación al mismo periodo de 2008.

Cuadro 8. Estado de México. Empleo formal por institución de seguridad social (del 31 de diciembre de 2004 al 31 de diciembre de 2012)

Fecha	Instituto Mexicano del Seguro Social				Subtotal	ISSEMYM	ISSSTE	Total
	Permanentes	Eventuales urbanos	Eventuales del campo					
31-dic-04	892 605	120 091	45	1 012 741	264 168	267 950	1 544 859	
31-ago-05	894 227	134 411	65	1 028 703	265 707	230 031	1 524 441	
31-dic-05	899 292	131 159	203	1 030 654	273 042	235 169	1 538 865	
31-dic-06	944 501	151 890	1 192	1 097 583	279 274	277 313	1 654 170	
31-dic-07	988 804	167 635	1 720	1 158 159	292 692	286 064	1 736 915	
30-sep-08	1 003 945	179 953	1 702	1 185 600	299 948	289 442	1 774 990	
31-oct-08	1 000 311	183 550	1 766	1 185 627	302 621	292 635	1 780 883	
30-nov-08	996 973	184 593	1 783	1 183 349	304 272	293 471	1 781 092	
31-dic-08	982 237	169 432	1 768	1 153 437	306 856	294 440	1 754 733	
31-ene-09	971 346	170 532	1 757	1 143 635	305 367	294 659	1 743 661	
28-feb-09	963 554	170 027	1 731	1 135 312	304 933	295 940	1 736 185	
31-mar-09	962 261	172 353	1 724	1 136 338	309 810	298 509	1 744 657	
30-abr-09	957 670	172 126	1 776	1 131 572	310 926	300 190	1 742 688	
31-may-09	955 948	169 999	1 859	1 127 806	309 943	302 373	1 740 122	
30-jun-09	957 007	171 192	1 843	1 130 042	311 427	305 868	1 747 337	
31-jul-09	954 853	172 603	1 815	1 129 271	304 088	306 489	1 739 848	
31-ago-09	955 710	176 636	1 825	1 134 171	295 374	305 952	1 735 497	
30-sep-09	959 058	180 252	1 834	1 141 144	295 530	306 867	1 743 541	

Continuación del cuadro 8.

Fecha	Instituto Mexicano del Seguro Social				Subtotal	ISSEMYM	ISSSTE	Total
	Permanentes	Eventuales urbanos	Eventuales del campo					
31-oct-09	964 703	186 582	1 871	1 153 156	300 696	308 629	1 762 481	
30-nov-09	966 761	193 801	1 942	1 162 504	305 100	310 096	1 777 700	
31-dic-09	952 993	179 457	1 963	1 134 413	308 784	312 408	1 755 605	
31-ene-10	952 228	182 996	1 960	1 137 184	309 732	310 907	1 757 823	
28-feb-10	958 312	189 330	1 975	1 149 617	311 974	310 382	1 771 973	
31-mar-10	964 328	195 533	1 977	1 161 838	315 740	311 058	1 788 636	
30-abr-10	969 192	201 310	1 955	1 172 457	317 080	312 271	1 801 808	
31-may-10	973 047	206 196	1 946	1 181 189	317 973	321 564	1 820 726	
30-jun-10	978 220	210 315	1 989	1 190 524	319 822	331 636	1 841 982	
31-jul-10	980 126	208 454	2 025	1 190 605	318 513	332 190	1 841 308	
31-ago-10	989 012	211 364	2 017	1 202 393	319 790	332 885	1 855 068	
30-sep-10	993 955	212 598	1 994	1 208 547	323 555	335 236	1 867 338	
30-oct-10	999 528	213 090	1 979	1 214 597	326 383	323 644	1 864 624	
30-nov-10	1 007 160	219 566	1 957	1 228 683	327 501	324 780	1 880 964	
31-dic-10	994 753	203 880	1 925	1 200 558	327 951	324 896	1 853 405	
31-ago-11	1 030 927	218 495	1 943	1 251 365	331 374	325 574	1 908 313	
31-dic-11	1 040 082	218 593	1 948	1 260 623	340 018	327 492	1 928 133	
31-ene-12	1 046 980	221 782	1 987	1 270 749	338 522	326 213	1 935 484	
28-feb-12	1 059 278	225 257	2 002	1 286 537	341 552	326 319	1 954 408	
31-mar-12	1 066 032	226 854	1 982	1 294 868	349 424	326 424	1 970 716	
30-abr-12	1 064 574	227 508	2 001	1 294 083	347 562	327 181	1 968 826	

Continuación del cuadro 8.

Fecha	Instituto Mexicano del Seguro Social					Total	
	Permanentes	Eventuales urbanos	Eventuales del campo	Subtotal	ISSEMYM		ISSSTE
31-may-12	1 070 514	231 029	1 952	1 303 495	347 557	327 276	1 978 328
30-jun-12	1 075 615	231 845	1 909	1 309 369	349 258	327 910	1 986 537
31-jul-12	1 077 847	230 518	1 885	1 310 250	340 456	327 896	1 978 602
31-ago-12	1 085 802	233 434	1 853	1 321 089	339 943	328 673	1 989 705
30-sep-12	1 092 439	234 927	1 851	1 329 217	339 656	329 336	1 998 209
30-oct-12	1 102 249	239 905	1 806	1 343 960	342 735	330 383	2 017 078
30-nov-12	1 103 104	240 903	1 782	1 345 789	344 146	331 614	2 021 549
31-dic-12	1 090 162	225 252	1 758	1 317 172	342 562	331 778	1 991 512

Fuente: IMSS, ISSSTE e ISSEMYM.

El crecimiento del empleo se ha mantenido, pero tiende marcadamente a la baja ante la restricción del gasto público con que se ha iniciado la nueva administración estatal. En 2010 el número de puestos aumentó en 19 mil; para 2011, en 12 mil, y hacia 2012, en alrededor de 2 500.

En lo que concierne a los trabajadores registrados en el ISSSTE, el impacto de la crisis fue prácticamente nulo; el punto más bajo se observó en agosto de 2009, cuando en forma relativamente moderada descendió en 500 personas. Este número se recuperó inmediatamente al mes siguiente, para ir en ascenso constante durante los meses ulteriores. Entre agosto de ese año y diciembre de 2012, la cantidad de trabajadores aumentó en 25 826 personas, casi la mitad en 2010.

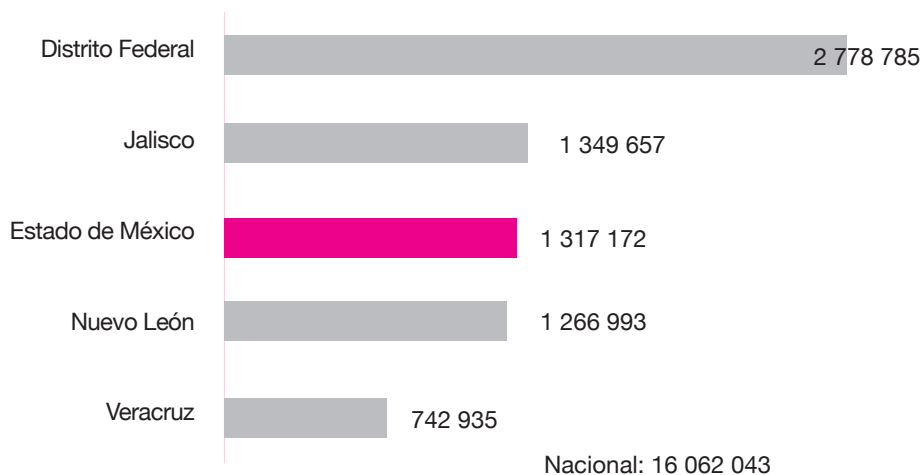
A pesar del comportamiento positivo del empleo formal, los resultados no son congruentes si consideramos el tamaño de la economía, de la población total y de la población ocupada.

Con relación al primer concepto, el Estado de México ocupa la segunda posición en el producto interno del país, con 9.8% de participación, por lo que su aportación en el empleo total del IMSS debe ser superior al que registran otras economías de menor dimensión, como Nuevo León y Jalisco, que ocupan el tercero y cuarto lugares con 8.0 y 6.7% del PIB. Pero no ocurre así. En el empleo total, Jalisco es el segundo lugar, con 8.4% de participación; el Estado de México es tercero, con 8.2, y Nuevo León el cuarto, con 7.9 (gráfica 6). Desde 1997 el Estado de México fue desplazado del segundo sitio.

En empleo permanente, Jalisco repite en el segundo lugar, con 8.6%, quedando atrás Nuevo León, con 8.2, y Estado de México, con 7.9 (gráfica 7). La entidad perdió la segunda posición frente a Jalisco en 1998, y la tercera ante Nuevo León en 2005.



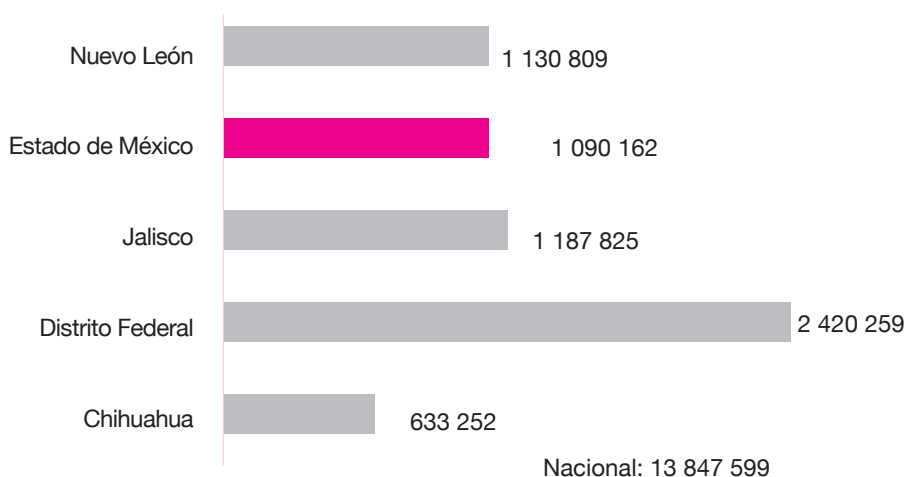
Gráfica 6. Las 5 principales entidades federativas en empleo total registrado en el IMSS, a diciembre de 2012



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2013), *Estadísticas laborales*.

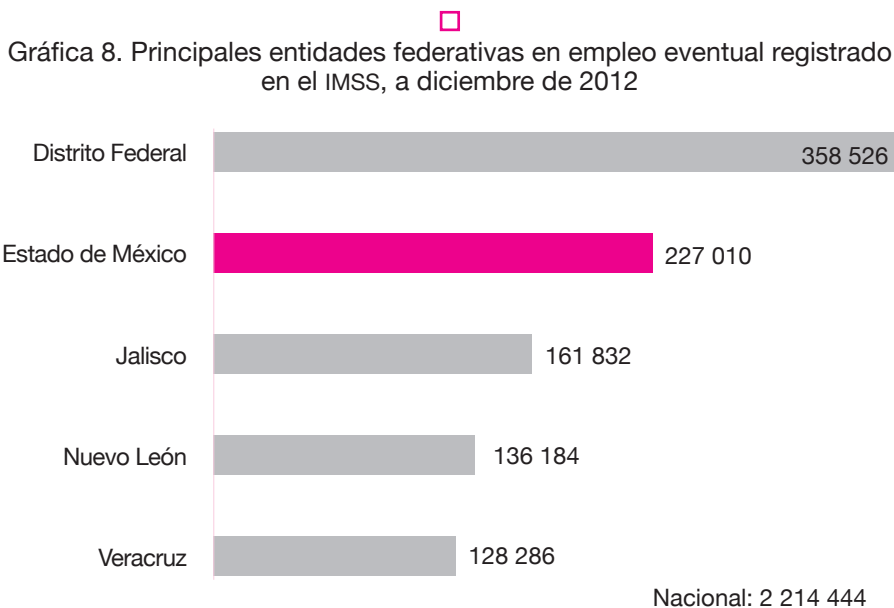


Gráfica 7. Principales entidades federativas en empleo permanente registrado en el IMSS, a diciembre de 2012



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2013), *Estadísticas laborales*.

En empleo eventual, el Estado de México ha ocupado siempre la segunda posición. En 2012 participó con 10.3%, seguido por Jalisco, con 7.3, y Nuevo León, con 6.2 (gráfica 8).



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2013), *Estadísticas laborales*.

De los dos componentes del empleo registrados por el IMSS, el de mayor dinamismo en la entidad ha sido el eventual, el cual aumentó 8.4% anual entre 2005 y 2012, más de un punto porcentual con relación al promedio nacional. De los 286 518 empleos generados en el periodo, un tercio correspondió a este grupo. Los dos tercios restantes provinieron del empleo permanente, el cual varió en promedio 2.6% anual, de manera semejante a la tasa nacional. Finalmente, el empleo total creció 3.4%, ligeramente por arriba del promedio en el país (3.1 por ciento).

En lo que se refiere al volumen demográfico y de la población ocupada, el Estado de México participa con 13.8 y 13.7%, respectivamente, por lo que su contribución de 8.2% en el empleo total en el IMSS se queda corta. Si al cierre de 2012 contaba con 1 317 000 trabajadores en el Instituto, el número ideal, en el rango menor, que corresponde al de la

población ocupada, debería estar en alrededor de 2 200 000 trabajadores; es decir, 67% más.

En consecuencia, la meta establecida de 500 mil empleos, que arrancó el 31 de agosto de 2011, será insuficiente para llegar a esa cifra ideal, considerando que tal objetivo debe excluir al empleo que se genere en el ISSSTE y el ISSEMYM. En el mismo sentido, no será suficiente para sustituir la creciente informalidad, la subocupación y el desempleo.

Ante este hecho, la política laboral debe escalar a mayor velocidad la generación de empleo, sobre todo en aquellos sectores intensivos en mano de obra, sin dejar a un lado el robustecimiento de su calidad mediante el aumento del trabajo permanente y la reducción del eventual, que incluye al *outsourcing*. Sólo así será factible, por el lado de los ingresos, mejorar su calidad. Evidentemente, tendrá que acompañarse de mejoras en la formación y capacitación de capital humano, entre otros aspectos ya mencionados. Pero la condición más importante que habrá de cumplirse es que la economía rebase el pronóstico estimado de 4.1% anual entre 2012 y 2017, para concentrarse en cumplir la meta establecida por la administración de por lo menos 4.5 por ciento.

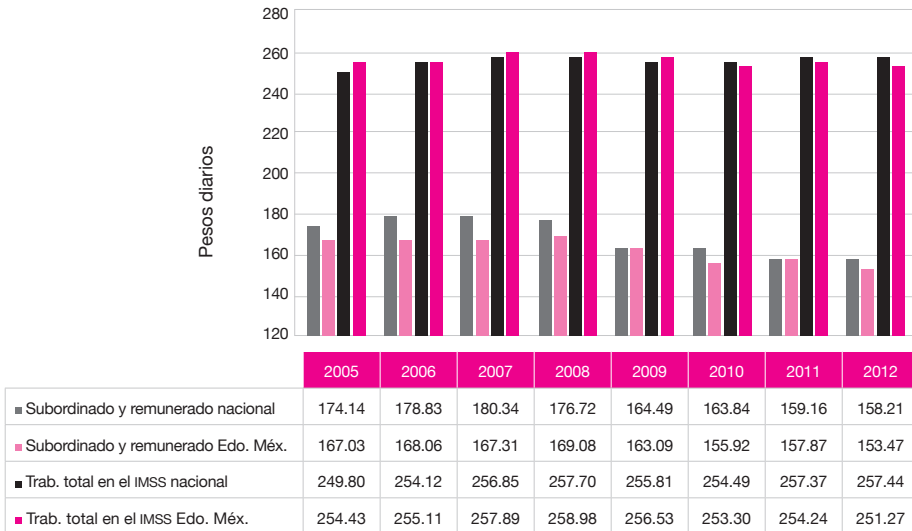
Salarios en el mercado formal

El salario general de los trabajadores remunerados en el Estado de México se ha deteriorado desde 2007, de tal forma que ha acumulado una caída de 9% en términos reales a 2012. Este descenso es menor al promedio nacional, que durante este periodo fue de casi 12 puntos porcentuales. Lo contradictorio es que, al cierre del último año, el salario general en el país fue mayor en 3% al estatal, pero en ambos casos el nivel no se compara con las percepciones de la economía formal (gráfica 9). Otro factor que agrava este escenario es que entre 2005 y 2012, los trabajadores estatales laboraron cerca de tres horas más a la semana que el resto del país (45.2 horas por 42.5), mas fueron insuficientes para que su salario se comparara con el nacional.

En la economía formal, el salario base de cotización²³ real en el IMSS fue de 251 pesos diarios en la entidad durante 2012, cantidad superior en 98 pesos (63.7%) al salario general. Sin embargo, comparado con el salario de cotización nacional, fue menor en 6.17 pesos (2.4%). La tasa de crecimiento fue de (-) 1.2% anual, por lo que su valor real se encuentra en el nivel más bajo de los últimos ocho años. El hecho no parece ser coyuntural, dado que en 2009 y 2010 se redujo en 1.0% y 1.3% anual, respectivamente, lo que originó que en el periodo de 2005 a 2012 fuera la única entidad en el país que presentara una ligera caída de 0.1% anual, mientras que la media nacional aumentó en 0.6 por ciento.



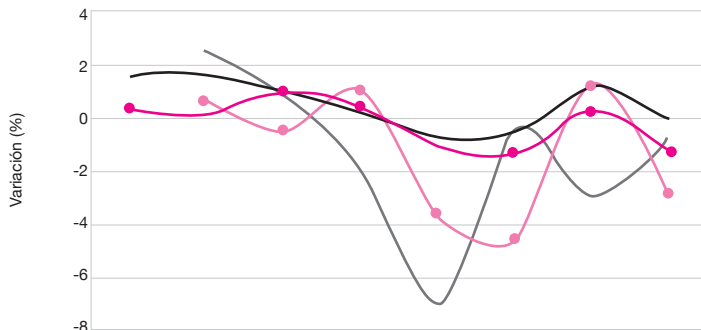
Gráfica 9. Estado de México y nacional. Salario general real y salario medio diario de cotización real, 2005 – 2012 (pesos y variación anual, %)



²³ Se refiere al salario registrado *al día último* de mes del total de trabajadores asegurados, que considera a las personas del ámbito urbano y del campo, tanto de contratación permanente como eventual, que prestan a los diferentes patrones un trabajo personal subordinado y que están inscritos en el IMSS. Este salario contrasta con el salario base de cotización de la Emisión Mensual Anticipada (EMA) que publica la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con información del propio IMSS, y que toma en cuenta los salarios diarios percibidos *durante* el mes (del primero al último día), así como los días cotizados en cada salario. El salario utilizado en esta sección es el promedio del último día durante los 12 meses (IMSS, 2013b: 2, 18).

Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México

Continuación de gráfica 9.



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
— Subordinado y remunerado nacional		2.69	0.85	-2.01	-6.92	-0.39	-2.88	-0.60
◆ Subordinado y remunerado Edo. Méx.		0.62	-0.44	1.06	-3.55	-4.39	1.25	-2.79
— Trab. total en el IMSS nacional	1.71	1.73	1.08	0.33	-0.73	-0.52	1.13	0.03
◆ Trab. total en el IMSS Edo. Méx.	0.31	0.26	1.09	0.42	-0.95	-1.26	0.37	-1.17

Fuente: INEGI (2013b y 2013c) e IMSS (2013c).

Durante el mismo lapso, el salario base de cotización real en el estado fue de 255 pesos diarios, valor cercano al promedio nacional (con -0.1%). Adelante se ubicaron Distrito Federal, con 340 pesos, 33.1% más que el promedio nacional; Nuevo León, con 285 pesos (11.4%); Campeche, con 281 pesos (10.2%), y Querétaro, con 281 pesos (10.1%) (cuadro 9).



Cuadro 9. Salario base de cotización total para trabajadores permanentes y eventuales del campo en las entidades federativas, 2005 – 2012 (promedio en pesos y variación anual, %)

Entidad	Salario base de cotización (pesos)			Salario base de cotización (variación anual, %)		
	Trabajadores totales	Trabajadores permanentes	Trabajadores eventuales en el campo	Trabajadores Totales	Trabajadores permanentes	Trabajadores eventuales en el campo
Nacional	255.45	264.13	91.17	0.59	0.53	4.13
Aguascalientes	229.28	236.39	95.40	0.22	0.20	3.46
Baja California Sur	242.18	252.07	95.06	0.22	0.05	2.41
Baja California	253.67	257.34	101.21	0.22	0.20	1.37
Campeche	281.37	272.87	97.15	1.93	1.81	5.01
Chiapas	205.82	211.71	74.39	2.63	2.60	3.15
Chihuahua	232.66	237.67	88.57	0.38	0.45	0.17
Coahuila	234.68	241.03	102.04	0.63	0.60	-0.29
Colima	216.76	222.30	75.88	0.91	0.58	3.00
Distrito Federal	340.04	353.05	-	0.22	0.18	-
Durango	188.74	191.76	89.19	1.16	1.30	-0.43
Guanajuato	209.82	215.18	97.44	0.50	0.32	4.07
Guerrero	214.67	223.42	73.75	1.50	1.36	1.24
Hidalgo	214.89	218.54	101.55	0.95	0.63	1.60
Jalisco	248.34	254.94	101.24	1.25	1.23	6.26
Estado de México	255.22	281.68	172.09	-0.11	-0.26	10.35
Michoacán	215.53	222.79	92.61	0.88	0.90	5.37
Morelos	246.31	255.96	87.99	0.64	0.57	3.32
Nayarit	201.93	204.44	91.41	0.28	0.89	5.43
Nuevo León	284.64	291.93	115.64	0.47	0.37	-3.47
Oaxaca	208.77	212.21	66.61	0.40	0.05	1.99
Puebla	234.96	242.39	69.42	0.63	0.53	3.85
Querétaro	281.23	299.99	135.66	0.81	0.79	6.15
Quintana Roo	206.12	208.89	62.41	0.23	0.05	2.48
San Luis Potosí	231.41	243.49	72.21	1.51	1.48	3.68
Sinaloa	191.19	197.28	93.42	0.31	0.48	-0.93
Sonora	211.25	217.41	99.91	1.00	0.84	1.22
Tabasco	220.55	226.13	83.94	1.24	1.12	7.06

Continuación del cuadro 9.

Entidad	Salario base de cotización (pesos)			Salario base de cotización (variación anual, %)		
	Trabajadores totales	Trabajadores permanentes	Trabajadores eventuales en el campo	Trabajadores Totales	Trabajadores permanentes	Trabajadores eventuales en el campo
Tamaulipas	234.82	240.76	70.53	0.59	0.50	2.35
Tlaxcala	213.17	222.81	77.86	0.33	0.71	2.76
Veracruz	238.76	251.20	65.48	1.42	1.28	1.12
Yucatán	203.74	206.26	87.88	1.83	1.86	0.02
Zacatecas	204.19	210.80	94.45	2.55	2.62	0.47

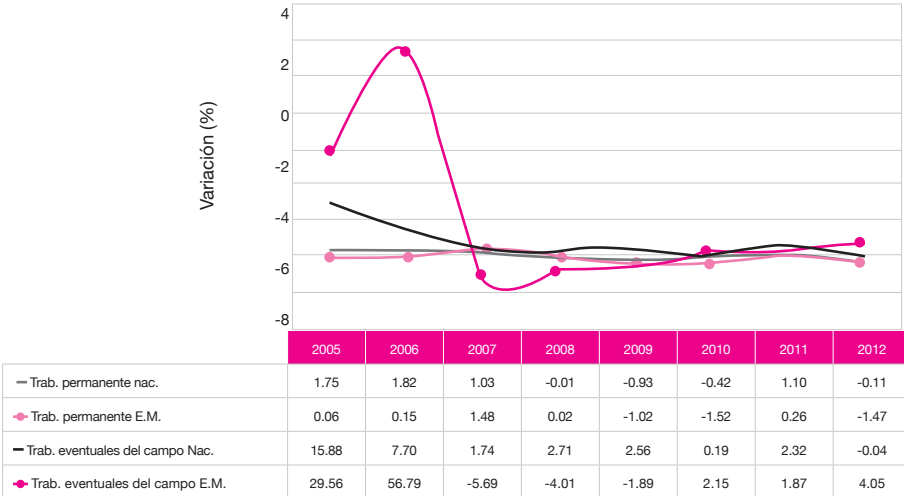
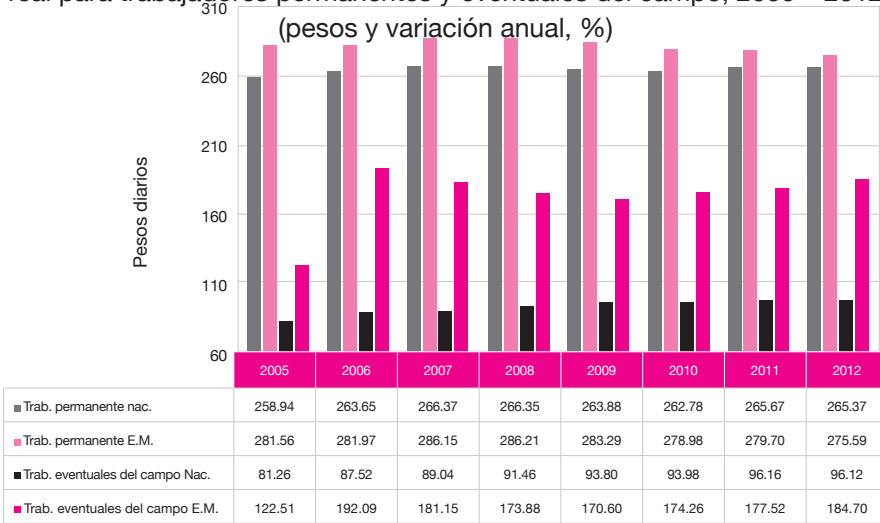
Fuente: IMSS (2013c).

En cuanto al salario diario asociado a los trabajadores permanentes, el de la entidad fue de 282 pesos diarios, cantidad superior en 10.4% a su salario base de cotización general. Comparado con su similar nacional, el estatal fue mayor en 6.7% (gráfica 10). Sólo hubo tres entidades que otorgaron mejores salarios: Distrito Federal, con 353 pesos (33.7% más que el promedio nacional); Querétaro, 300 pesos (13.6%), y Nuevo León, 292 pesos (10.5 por ciento).

Con todo, el salario de este tipo de trabajadores se ha reducido en 0.3% anual, siendo la única entidad del país que observa caída. En el ámbito nacional, el crecimiento fue de 0.5%. Entre los de mayor incremento se encuentran Zacatecas (2.6%), Chiapas (2.6%), Yucatán (1.9%) y Campeche (1.8 por ciento).



Gráfica 10. Estado de México y nacional. Salario medio diario de cotización real para trabajadores permanentes y eventuales del campo, 2005 – 2012



Fuente: IMSS (2013c).

En cuanto a los salarios asociados a los trabajadores eventuales urbanos, el IMSS no ofrece información, pero sí sobre los eventuales en el campo. Aquí, el panorama es relativamente positivo para el pequeño grupo de trabajadores (1 758 a diciembre de 2012) del Estado de México. Durante el periodo, su salario base fue superior en 5.8% al salario general de trabajadores subordinados, pero comparado con el salario base de cotización general fue menor en 32.6%, y en 38.9 con el que correspondió a los trabajadores permanentes. La sorpresa es en el ámbito nacional, en donde ocupó el primer lugar puesto que el salario fue mayor en 88.8%. De igual forma, fue el más dinámico durante el periodo, con un incremento anual de 10.4%. Le siguieron en importancia Tabasco, con 7.1%; Jalisco, con 6.3, y Querétaro, con 6.2 por ciento.

La cuestión es si el salario mensual que ofrece el mercado formal es suficiente para adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico, que a valor real hacia 2010 fue de 2 230 pesos para la urbana y de 1 408 pesos para la rural. En principio la respuesta es afirmativa, dado que el salario medio de cotización general fue de 7 705 pesos; el del trabajador permanente de 8 486 pesos y el del eventual en el campo de 5 300 pesos.

No obstante, por estrato de salario, la canasta urbana no fue accesible para quienes ganaron un salario mínimo de la zona A, que en ese año fue de 1 789 pesos mensuales; en el caso de la canasta rural apenas fue viable. Para los que obtuvieron dos salarios mínimos, cualquiera de las dos canastas fueron asequibles, pues el salario alcanzó 3 577 pesos. En el primer supuesto estaría 3% de los trabajadores cotizantes, y en el segundo, 33.7. Cabe resaltar que la entidad ha progresado en la reducción del primer grupo: en 2000 representaba 12.3% del total (cuadro 10).

De manera más holgada, quienes ganaron tres salarios mínimos (5 366 pesos mensuales) sumaron 21% de los trabajadores; quienes obtuvieron cuatro salarios (7 154 pesos), 13.4% más, y los que percibieron cinco salarios (8 943 pesos), 8.1%. El porcentaje de los trabajadores que ganaron entre uno y cinco salarios mínimos fue de 78%. El resto obtuvo entre 6 y 25 salarios mínimos.

Cuadro 10. Estado de México. Número de trabajadores cotizantes y porcentaje de participación por número de salarios mínimos de la zona geográfica A, 2000 – 2012

Año	Total	Total (%)	Salarios de la zona geográfica A										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11 a 25
2000	1 041 058	100.00	12.25	29.49	19.42	12.41	7.40	4.65	3.17	2.31	1.79	1.42	5.71
2001	1 060 272	100.00	11.12	27.40	18.68	11.94	7.45	4.72	3.26	2.41	1.74	1.34	9.93
2002	1 046 660	100.00	10.47	26.84	19.42	12.71	7.99	4.94	3.27	2.43	1.80	1.38	8.75
2003	1 032 466	100.00	9.72	26.25	19.54	13.03	7.88	5.25	3.38	2.54	1.82	1.34	9.25
2004	1 033 374	100.00	7.78	28.34	20.26	13.29	8.13	5.33	3.62	2.64	1.94	1.45	7.23
2005	1 052 956	100.00	5.16	30.09	21.37	13.26	8.16	5.51	3.55	2.67	1.88	1.39	6.96
2006	1 115 731	100.00	4.43	30.58	21.64	13.66	8.32	5.60	3.76	2.67	1.88	1.38	6.10
2007	1 179 646	100.00	3.51	30.24	21.43	13.74	8.51	5.78	3.86	2.69	1.97	1.42	6.85
2008	1 209 118	100.00	3.13	29.55	20.27	13.71	8.07	5.52	4.04	2.70	1.95	1.51	9.56
2009	1 166 261	100.00	3.01	30.92	20.58	13.70	8.18	5.50	4.09	2.67	1.99	1.52	7.84
2010	1 217 822	100.00	2.99	33.20	20.19	13.49	8.27	5.42	4.08	2.68	1.97	1.58	6.12
2011	1 275 694	100.00	2.55	33.83	21.02	13.42	8.13	5.33	3.94	2.59	1.95	1.52	5.71
2012	1 348 604	100.00	2.91	33.74	20.13	12.91	7.77	5.40	3.82	2.55	1.96	1.45	7.36

Fuente: IMSS (2013c).

En términos de bienestar social, las cifras son contundentes al señalar la benevolencia de laborar en la economía formal. Para ampliar los beneficios es pertinente no sólo incorporar mayor número de trabajadores al régimen del IMSS, que junto con el ISSEMYM y el ISSSTE representan actualmente 77.8% de los trabajadores subordinados con servicios de salud, sino también dinamizar el crecimiento del salario real, que desde 2007 tiende a ser negativo.

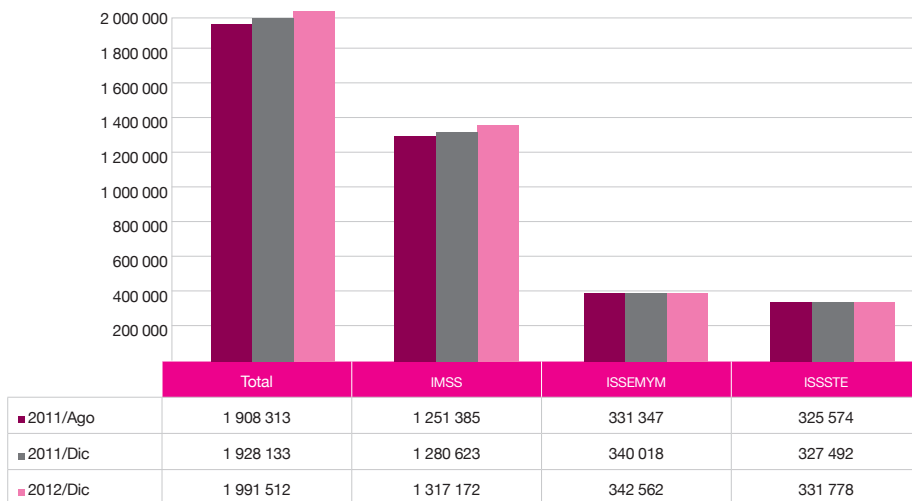
Las propuestas van en doble vía. Primero, instrumentar políticas e incentivos que favorezcan la formalización de las actividades empresariales, a fin de aumentar el número de trabajadores con acceso a la seguridad social; segundo, suscribir un pacto entre los sectores de la producción para mejorar los salarios de trabajadores permanentes y eventuales urbanos (concepto en el que posiblemente está el problema de los salarios bajos), conforme a un incremento en el nivel de productividad (bono de productividad). Los efectos a perseguir son: incrementar el valor agregado y la productividad y mejorar la calidad de vida de las familias. De no aplicarse medidas correctivas, las metas de empleo y salario no se alcanzarán al final de la administración.

Avance en las metas

La meta de 500 mil empleos formales a lo largo de la administración obliga a que en forma anual la cantidad se incremente en 83 333 plazas, o bien, sin considerar los efectos estacionales, en 6 944 por mes. En los 16 meses que van de la administración (31 de agosto de 2011 a diciembre de 2012) se han creado 83 199 puestos de trabajo, cantidad inferior en 25.1% a la meta establecida para el periodo, de 111 111 plazas (gráfica 11 y cuadro 11).



Gráfica 11. Empleo formal en el Estado de México, del 31 de agosto 2011 al 31 de diciembre 2012



FECHA	TOTAL	IMSS	ISSEMYM	ISSSTE
31 Ago. 11/ 31 Dic. 11	19 820	9 258	8 644	1 918
31 Dic. 11/ 31 Dic. 12	63 379	56 549	2 544	4 286
Total	83 199	65 807	11 188	6 204



Cuadro 11. Estado de México. Alcance de las metas de empleo formal del 31 de agosto de 2011 al 31 de diciembre de 2012 (variaciones absoluta y relativa)

Periodo	Meses	Meta	Alcanzado	Variación absoluta	Variación relativa (%)
2011 (Ago-Dic)	4	27 778	19 820	- 7 958	-28.65
2012 (Ene-Dic)	12	83 333	63 379	- 19 954	-23.95
Total	16	111 111	83 199	- 27 912	-25.12

Fuente: Elaborado con información de la STPS (2013), *Estadísticas Laborales*; ISSEMYM (2013), *Comparativo Servidores Públicos Activos*; ISSSTE (2013), *Estadísticas de Población Derechohabiente*.

En el último cuatrimestre de 2011, la generación de empleo estuvo por debajo de las expectativas, con cerca de 8 mil puestos, y en 2012, con casi 20 mil. Aun así, el empleo total en el trayecto se ha incrementado en 4.3%, al pasar de 1 908 000 a 1 991 000 trabajadores afiliados a las instituciones de seguridad social.

Del total de nuevas plazas, el IMSS participó con 79.1%, el ISSEMYM con 13.4 y el ISSSTE con 7.5. La institución más dinámica fue el IMSS, al aportar 5.3% del crecimiento, seguida por el ISSEMYM con 3.4 y el ISSSTE con 1.9 por ciento.

En síntesis, conforme a la meta establecida para el periodo, el resultado en materia de empleo no es favorable. En la misma situación se encuentra el propósito de mejorar el salario medio de cotización con relación al promedio nacional, ya que en la media anual de 2011 la diferencia fue de (-) 1.2%, y en 2012 de (-) 2.4% (gráfica 9).

Recomendaciones en materia laboral

Considerando que la agenda laboral del Estado de México se propone incrementar el empleo formal en las empresas, así como recuperar los distintos estratos salariales de los trabajadores que desarrollan sus actividades en el mercado formal, a fin de ampliar la demanda, la producción, la productividad y el bienestar social, es oportuno introducir una serie de políticas que coadyuven a lograr estos propósitos. Se sugieren, entre otras, las siguientes acciones:

- Escalar a mayor velocidad la generación de empleo, sobre todo en sectores intensivos en mano de obra, sin excluir el robustecimiento de su calidad. Evidentemente, deberá acompañarse de mejoras en la formación y capacitación del capital humano.
- Promover incentivos que considere la Ley de Fomento Económico para aquellas inversiones que generen empleo directo con una cuota mínima de *outsourcing* en empresas que requieran de servicios externos no vinculados directamente al objeto de la producción.
- Mejorar las remuneraciones, por lo menos, al promedio que hay en los sectores a escala nacional, mediante el establecimiento de un tabulador de ingresos mínimos.
- Promover un pacto entre los factores de la producción por el empleo y la productividad, en el que el incremento de los salarios esté

en función del mejoramiento de la productividad (bono de productividad).

- Implantar programas de empleo en las zonas más desfavorecidas de la entidad, donde se incluya la seguridad social.
- Inducir a través de incentivos a que las micro y pequeñas empresas se incorporen al mercado formal, considerando la participación de trabajadores del sector informal mediante programas de capacitación para el empleo y el mejoramiento de los servicios laborales. Los programas de formación deben contener elementos para el reconocimiento y obtención de certificaciones, especialmente para los jóvenes.
- Establecer una red básica de protección social para reducir el impacto ante coyunturas de inestabilidad económica, que implique un seguro de desempleo. Consecuentemente, la aplicación de este tipo de medidas requiere de una reforma fiscal en el ámbito federal que contemple la modificación de escalas impositivas y, posiblemente, de un código fiscal muy simplificado que contribuya a fortalecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales y el respeto a las leyes laborales. A este respecto, es importante integrar un sistema básico de normas laborales que reconozca la libertad de asociación y de negociación colectiva, así como la eliminación de toda forma de trabajo forzoso.
- Otorgar concesiones de obra pública a las empresas que cumplan con su obligación de ofrecer seguridad social básica.

Conclusiones

El proyecto económico del Gobierno del Estado de México es promover la inversión y la productividad como ejes de la expansión productiva, la competitividad y el bienestar social. El crecimiento de la productividad está en el centro de la estrategia laboral, porque puede expresar a largo plazo la transformación de las condiciones de trabajo en cuanto a la calidad del empleo y el nivel de ingreso salarial. De igual forma, representa la posibilidad de que las empresas se integren a la competencia internacional con base en su mayor capacidad y un mayor valor agregado.

Los alcances del proyecto dependen de los niveles de inversión y productividad para acelerar el crecimiento económico. Desde esta óptica, los objetivos en materia laboral se desdoblan en tres planos.

Primero, promover el trabajo permanente a la vez de reducir el empleo eventual, incluyendo la subcontratación y la ocupación no remunerada, con el fin de expandir la capacidad de la estructura productiva para ampliar el valor agregado, las remuneraciones medias y la productividad.

Segundo, mejorar los ingresos, particularmente en la economía formal, para sustentar el bienestar de las familias y reducir con mayor eficacia los niveles de pobreza moderada y extrema en que se encuentra casi la mitad de la población del estado.

Tercero, expandir la demanda de las empresas a través del aumento del ingreso real para favorecer, al mismo tiempo, el crecimiento del empleo y el rendimiento del capital como resultado de la activación de la capacidad y la productividad laboral.

De lo anterior se desprende que el empleo debe ser la principal fuente de ingreso, aun para aquellas personas que viven bajo condiciones de pobreza y están adscritas a programas sociales. En este sentido, la inversión es el motor de las actividades productivas; su fomento debe obedecer al criterio de propagar la productividad. Ello supone la apertura de oportunidades educativas y de capacitación para desarrollar las habilidades y capacidades del capital humano.

Los principales desafíos para la economía mexiquense en los próximos años son aumentar la proporción de trabajadores contratados directamente por las empresas; reducir la distancia entre los distintos tipos de ingreso salarial (general, medio de cotización y los asociados al trabajo permanente y eventual urbano), que son inferiores a la media nacional, y disminuir la magnitud de la informalidad, que en el sector de los hogares llega a 35.4% de la población ocupada y en el conjunto laboral a 58.3%. Se agrega la reducción de las proporciones de la desocupación y subocupación, mayores a los promedios del país.

Asimismo, requiere mejorar la forma de captar a la población desocupada con experiencia laboral y mayor grado de calificación profesional y técnica, puesto que la economía estatal se mueve desde la lógica del uso intensivo de la mano de obra no calificada y los bajos salarios.

Los desequilibrios del mercado laboral se explican básicamente por el insuficiente crecimiento de la economía para absorber la incorporación de la población económicamente activa, por el alto crecimiento natural de su población y los elevados niveles de informalidad. El resultado es que los salarios y prestaciones han tendido a la baja para hacer competitiva a la economía. Se suma a ello la ineficacia de las

organizaciones sindicales para defender las prestaciones y derechos de sus agremiados, lo cual ha provocado que los movimientos de huelga se hayan reducido a su mínima expresión frente a la expectativa de que las fuentes de empleo desaparezcan.

Los desajustes en el mercado de trabajo acotan la capacidad de la economía para competir. Si la agenda laboral se enfoca en el incremento del empleo formal y el mejoramiento de los salarios, acompañada de una política para el desarrollo del capital humano, a largo plazo el bienestar social de la entidad mejorará.

Existen las condiciones para apoyar la estrategia. En primer lugar, la economía estatal es la segunda en tamaño del país, con fuertes nexos con la economía internacional y una vocación productiva enfocada al mercado interno, lo cual le permite enfrentar con mayor rapidez los impactos externos. Cuenta, además, con la demanda potencial más grande del país al estar vinculada económica y socialmente al Distrito Federal. Ambas entidades conjuntan poco más de 25.1 millones de consumidores (2012) y un valor de la producción de 287 669 millones de dólares, los cuales representan 25.8% del PIB nacional a precios de mercado (2011). Asimismo, ambas entidades serán las beneficiarias del bono demográfico, dado que son las de mayor población en el país, por lo que su potencial productivo aumentará en los próximos 40 años.

No debe dejarse de lado que el estado es el más importante productor de manufacturas en México, sector que absorbe más de un tercio de los trabajadores remunerados (Censos Económicos, 2009) y 34.1% del empleo registrado en el IMSS al cierre de 2012. De igual forma, aporta 47% de las remuneraciones totales, casi 50% de la inversión y 48% de los activos fijos. Sin olvidar que es el vínculo con los mercados internacionales, tanto en comercio como en atracción de inversión extranjera directa (IED). De ahí que el proyecto económico lo coloque como motor del desarrollo estatal.

Internamente, en los últimos años se ha enfocado en ampliar la infraestructura carretera, los centros logísticos y el transporte masivo, así como la red de instituciones de educación superior en todas las zonas de la entidad. En el plano formal, ha instrumentado y

Los desequilibrios del mercado laboral se explican básicamente por el insuficiente crecimiento de la economía para absorber la incorporación de la población económicamente activa, por el alto crecimiento natural de su población y los elevados niveles de informalidad.

modernizado su Programa de Mejora Regulatoria y publicado la Ley de Fomento Económico, que permite otorgar incentivos a las actividades estratégicas e impulsar la innovación, la tecnología y la ciencia.

Adicionalmente, el panorama económico para los próximos años es positivo en la medida que se incrementará casi un punto porcentual por encima del promedio nacional, lo cual le permitirá fortalecer su política de empleo e ingreso salarial. El punto de partida es que las acciones se enfoquen en alcanzar un crecimiento no inferior a 4.5% anual, conforme al propósito establecido.

- Almonte, L. (2013), "Empleo y desempleo en el Estado de México. Una revisión paralela a la dinámica de la economía mexicana, 2000-2012", en *Economía Actual*, enero-marzo, año VI, núm. 1, Toluca, México, Facultad de Economía de la UAEMex, pp. 4-11.
- Altamirano, A. y F. Camargo (2012), *Desafíos y propuestas para el desarrollo de la industria manufacturera del Estado de México*, Toluca, México, Secretaría de Desarrollo Económico, Fondo Editorial Mexiquense.
- Banco Mundial (2012), "Agenda de Reformas en México para un crecimiento incluyente y sostenible", México, diciembre.
- CAPEM-Oxford Economic Forecasting (2012). *Pronósticos para las 32 entidades federativas de México*, marzo.
- _____(2013), *Pronósticos para las 32 entidades federativas de México*, febrero.
- Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (2012), *Desarrollo Social en el Estado de México. 2ª Sesión ordinaria del Consejo de Fomento Económico y Competitividad*, Toluca, México, 7 de agosto.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012 a), *Glosario*, disponible en www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx, consultado en mayo de 2013.
- _____(2012b), *Medición de pobreza 2010 por entidad federativa. Estado de México*, disponible en www.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/interactivo_entidades.swf, consultado en junio de 2013.
- _____(2012c), *Porcentaje de población en situación de pobreza en el Estado de México, 2010*, disponible en www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Anexo-Estadístico-Pobreza-2010.aspx, consultado en junio de 2013.
- Consejo Nacional de Población (2013a). *México: Indicadores demográficos, 1990-2010*, disponible en www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_de_la_Poblacion_1990-2010, consultado en marzo de 2013.
- _____(2013b). *México: Indicadores demográficos, 2010-2050*, disponible en www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_de_la_Poblacion_2010-2050, consultado en marzo de 2013.
- Coordinación de Fomento Económico y Competitividad-SEDECO-GEM (2012), *Segunda sesión ordinaria 2012*, Documentos, presentación y anexos, Toluca, México, 7 de agosto.
- Hoffer, F. y F. Spiecker (2011), "Europa, cambiarla o perderla", en *Existe una alternativa. Políticas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 49-55.
- IMSS-Dirección Regional Centro (2013a), *Cifras de Asegurados y Patrones Permanentes de la Delegación Oriente y Poniente*.
- _____(2013b), Consulta dinámica de información, *Glosario*, 20 pp., disponible en www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/Pages/cubo.aspx, consulta en febrero de 2013.
- _____(2013c), *Consulta dinámica de información. Cubo de Información Directiva CP*, disponible en <http://201.144.108.32/cognos/cgi-bin/ppdscgi.exe>, consultado el 23 de febrero de 2013.
- INEGI (2008), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa. Cifras anuales del periodo 1993-2006*, disponible en <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVZ10125000900003#ARBOL>, consultado el 20 de enero de 2011.
- _____(2010a), *Glosario*, México, disponible en www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/pdf/glosario.pdf, consultado el 30 de noviembre de 2013.

- _____ (2010b), *Censos Económicos 2009. Resultados definitivos*, disponible en www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/default.asp?s=est&c=14220, consultado el 30 de noviembre de 2013.
- _____ (2011a), *Censo de Población y Vivienda. Resultados definitivos*, disponible en www.censo2010.org.mx/, consultado el 3 de marzo de 2013.
- _____ (2011b), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa, 2003-2010* (versión preliminar 2010), disponible en <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/>, consultado en enero de 2012.
- _____ (2012a), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa, 2003-2011* (versión preliminar 2011), disponible en <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR15007000700100#ARBOL>, consultado en enero de 2013.
- _____ (2012b), *Empleo informal en México*, boletín de prensa núm. 449/12, Aguascalientes, México, 11 de diciembre.
- _____ (2013a), Extracto. Proyecciones de población 2012-2050, Aguascalientes, México, 3 pp.
- _____ (2013b), *Índices de productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra 2012. Metodología, cuadros y gráficas*.
- _____ (2013c), *Indicadores estratégicos de ocupación y empleo para el Estado de México*, disponible en www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=28822, consultado el 12 de agosto de 2013.
- _____ (2013d), *Indicador trimestral de la actividad económica estatal durante el cuarto trimestre de 2012*, boletín de prensa, Aguascalientes, México, 29 de abril.
- _____ (2013e), *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el cuarto trimestre de 2012*, boletín de prensa núm. 057, Aguascalientes, México, 12 de febrero.
- _____ (2013f), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Glosario*, disponible en www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=EHENOE&s=est&c=10842, consultado en abril de 2013.
- _____ (2013g), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos*, disponible en www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx, consultado el 12 de agosto de 2013.
- INTERINFO (2010), *Sistema de comercio exterior de México*, Nuevo León, México.
- ISSEMYM (2013), *Comparativo de servidores públicos activos*, Toluca, México.
- ISSSTE (2013), *Estadísticas de población derechohabiente*, Toluca, México.
- Jackson, A. (2011), "Cuidado con el modelo de austeridad canadiense", en *Existe una alternativa. Políticas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 35-40.
- Janssen, R. (2011), "Gobernanza económica europea, el próximo gran atraco a los salarios", en *Existe una alternativa. Políticas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 45-48.
- Ley de Seguridad Social para los Servidores públicos del Estado de México y Municipios (2012), disponible en www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes/Ley30.html, consultado en abril de 2013.
- Légé, P. (2001), "La lucha contra la reforma de las pensiones en Francia", en *Existe una alternativa. Políticas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 9-13.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2012), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo.

- Organización Mundial del Comercio y Organización Internacional del Trabajo (2009), *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*, Ginebra, Suiza.
- Poder Ejecutivo (2012), Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, *Gaceta del Gobierno*, 13 de marzo, Toluca, México.
- Palley, T. (2011), “Aspectos económicos de la recuperación basada en salarios. Análisis y recomendaciones de política”, en *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 3, núm. 2, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 243-271.
- Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Argentina, Javier Vergara Editor.
- Saravia, P. y F. Camargo (2012), *Vocación productiva y potencialidad regional y municipal en el Estado de México*, Toluca, México, Secretaría de Desarrollo Económico, Fondo Editorial Mexiquense.
- Secretaría de Economía-Dirección General de Inversión Extranjera (2013), *Inversión extranjera directa por entidad federativa, 1999-2012 al IV trimestre*, disponible en www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/in.ersion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico, consultado el 28 de febrero de 2013.
- Samavia, J. (2011), “Actuar en pro del trabajo decente para todos en todo el mundo”, en *Existe una alternativa. Políticas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 115-119.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2013), *Estadísticas laborales*. www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/menu_infsector.html, consultado el 10 de abril de 2013.
- Stockhammer, E. (2011), “Crecimiento basado en los salarios: introducción”, en *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 3, núm. 2, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 183-207.
- Storm, S. y C. Naastepad (2011), “Los efectos del crecimiento basado en los salarios sobre la productividad y las inversiones”, en *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 3, núm. 2, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 217-242.
- Van Treeck, T. (2011), “¿Por qué no funciona el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”, en *Existe una alternativa. Políticas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 41-44.
- Weiguang, Ch. (2011), “Sindicatos y luchas obreras en Guangdong”, en *Existe una alternativa. Políticas y estrategias laborales más allá de la corriente dominante*, Ginebra, Suiza, OIT, pp. 21-26.

Proyecto económico y social del Gobierno del Estado de México, 2011 – 2017. Avance en las metas

La política económica del Gobierno del Estado de México para el periodo 2011-2017 tiene como propósito mejorar la productividad y el crecimiento económico como sustentos de la competitividad y bienestar social de la entidad. Se propone:

- 1) Incrementar el Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad entre 4.5 y 5% anual. El rango de crecimiento, vinculado al tamaño de la estructura productiva del estado, permitirá a la economía mantenerse en la segunda posición en la contribución al crecimiento de la economía del país.

Cuando en agosto de 2012 se dio a conocer el proyecto económico, el Sistema de Cuentas Nacionales de México indicaba que en promedio el Estado de México había alcanzado durante el periodo de 2004 a 2010 una tasa anual de crecimiento de 3.4%, porcentaje superior a la media nacional (2.3%). Esta tasa, combinada con el tamaño de su estructura productiva (9.3% del producto), arrojaba que la entidad había contribuido al crecimiento del país con 0.32 puntos porcentuales, los cuales equivalían a 13.6% del total. Con este porcentaje, el Estado de México ocupaba el segundo lugar en contribución, precedido por el Distrito Federal, con 14.6%, y seguido de Nuevo León, con 11% (gráficas I - IV).

Para el periodo de 2011 a 2016, se pronosticaba que el estado crecería anualmente 4.3%, mientras que la economía nacional lo haría en 3.52%. A este crecimiento, el Estado de México aportaría 0.43 puntos porcentuales, es decir, con 12.1%. El Distrito Federal lo haría con 17.9% y Nuevo León con 9.5 por ciento.

El crecimiento inercial de 4.3%, era suficiente para que el Estado de México conservara el segundo lugar en la contribución al crecimiento del país, siempre y cuando Nuevo León se mantuviera en una tasa tendencial de 4.2% anual. De ahí que se estableció que la tasa base en el futuro fuera de 4.5% anual.

Con la información actualizada a 2011, la tasa de crecimiento nacional se situó en 2.53% anual durante el periodo 2004-2011. El Estado de México aportó a este crecimiento con 0.33 puntos, los cuales equivalen a 13.2%. Con este porcentaje la entidad conservó la segunda

posición en este concepto. El primer lugar fue para el Distrito Federal, con 0.37 puntos (14.6%), y el tercero para Nuevo León, con 0.30 puntos (11.9%) (cuadro A).

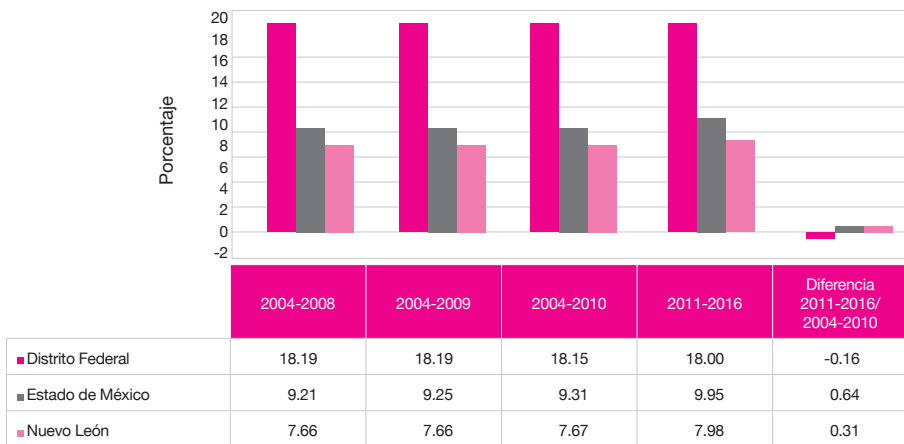
La segunda posición que tiene el estado no es del todo atractiva. Si comparamos lo que contribuyen las entidades de acuerdo con el tamaño de su estructura, se observa que Nuevo León es más competitivo que el Distrito Federal y el Estado de México, pues la diferencia que obtiene es de (+) 4.1 puntos, mientras que en la capital del país es de (-) 3.5 puntos y en el estado llega a (+) 3.8 puntos.

Se estima que de 2012 a 2016, la economía del país aumentará en 3.42% anual; de las tres principales economías en territorio nacional, sólo el Distrito Federal lo hará por abajo del promedio, con 3.3%, en tanto el Estado de México crecerá en 4.1 y Nuevo León en 3.7. Para los mexiquenses, esta tasa será inferior al pronóstico inicial de 4.5% anual, pero le permitirá mantenerse en la segunda posición en su contribución, con 0.41 puntos, es decir, 12.1% del total; Nuevo León contribuirá con 0.30 puntos, equivalentes a 8.9% (cuadro B).

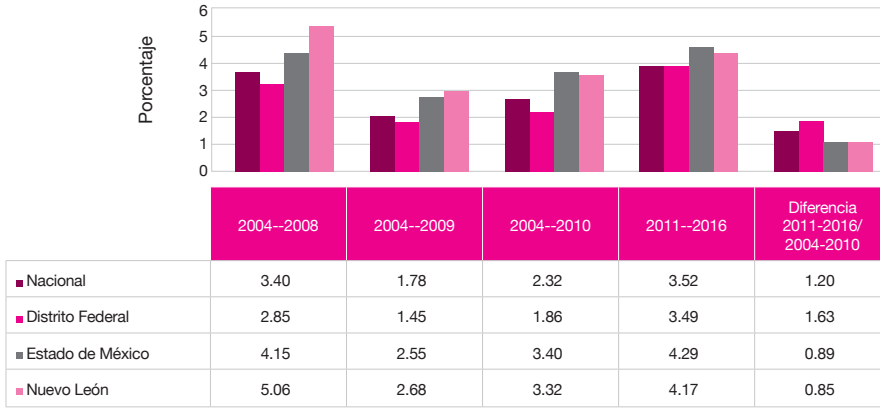


Gráficas I- IV. Producto Interno Bruto de las tres principales economías del país, promedio anual 2004-2016 (2003 = 100)

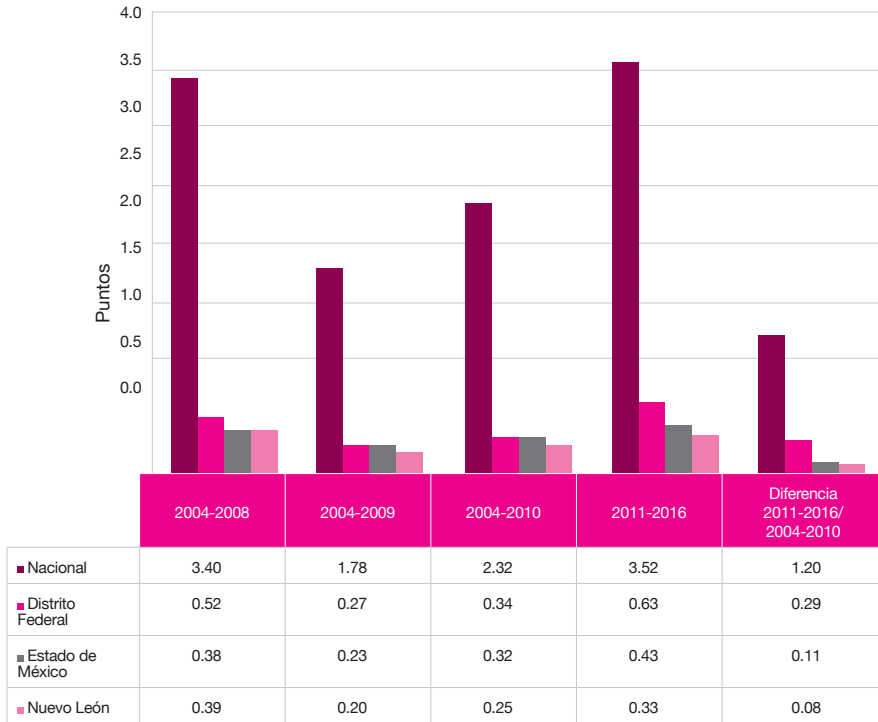
I. Tamaño (%)



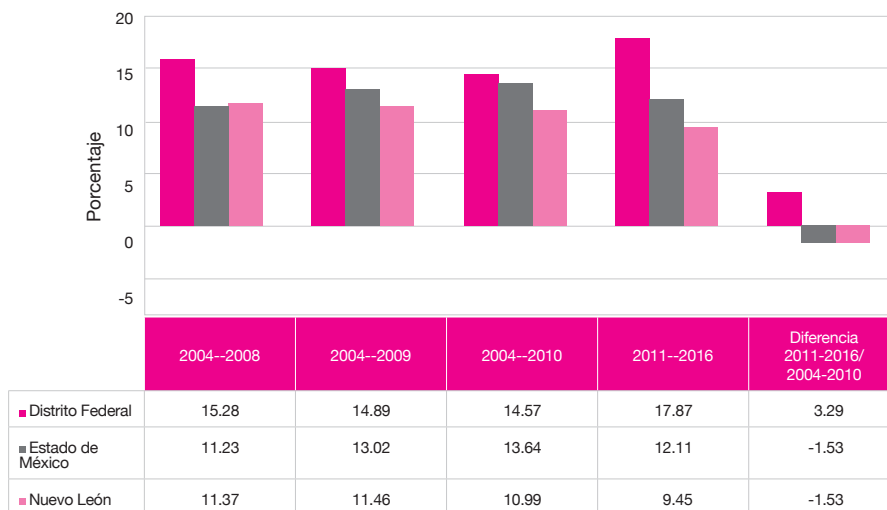
II. Variación anual (%)



III. Contribución al crecimiento (puntos)



IV. Contribución al crecimiento (%)



Fuente: INEGI (2011b), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2003-2010* (versión preliminar, 2010); CAPEM-Oxford Economic Forecasting (2012), *Pronósticos para las 32 entidades federativas de México* (marzo).



Cuadro A. Producto Interno Bruto por entidad federativa, promedio anual 2004-2011 (millones de pesos, 2003 = 100)

Entidad	Valor	Participación (%)	Variación anual (%)	Contribución al crecimiento (Puntos)	Contribución al crecimiento (%)	Contribución (+) participación (puntos)
Nacional	8 137 285	100.00	2.53	2.53	100.00	0.00
Aguascalientes	91 604	1.12	3.67	0.04	1.63	0.51
Baja California	245 157	3.01	2.28	0.07	2.72	-0.29
Baja California Sur	49 061	0.60	4.69	0.03	1.12	0.51
Campeche	309 613	3.83	-3.66	-0.14	-5.53	-9.36
Coahuila	262 465	3.23	2.70	0.09	3.45	0.22
Colima	44 981	0.55	3.79	0.02	0.83	0.28
Chiapas	150 550	1.85	1.76	0.03	1.29	-0.56
Chihuahua	268 887	3.31	1.73	0.06	2.26	-1.04
Distrito Federal	1 473 697	18.12	2.04	0.37	14.60	-3.52
Durango	102 205	1.26	1.68	0.02	0.83	-0.42
Guerrero	324 571	3.99	2.82	0.11	4.44	0.45
Guerrero	127 706	1.57	1.67	0.03	1.04	-0.53
Hidalgo	118 407	1.45	2.98	0.04	1.71	0.26
Jalisco	542 922	6.67	2.52	0.17	6.64	-0.03
Estado de México	763 486	9.37	3.56	0.33	13.20	3.83
Michoacán	199 293	2.45	2.24	0.05	2.17	-0.28
Morelos	98 055	1.21	2.02	0.02	0.96	-0.24
Nayarit	50 924	0.63	3.47	0.02	0.86	0.23

Continuación del cuadro A.

Entidad	Valor	Participación (%)	Varación anual (%)	Contribución al crecimiento (puntos)	Contribución al crecimiento (%)	Contribución (+) participación (puntos)
Nuevo León	629 755	7.73	3.88	0.30	11.85	4.12
Oaxaca	125 153	1.54	1.80	0.03	1.10	-0.44
Puebla	284 719	3.50	3.37	0.12	4.65	1.15
Querétaro	148 272	1.82	4.62	0.08	3.32	1.50
Quintana Roo	122 345	1.50	4.02	0.06	2.39	0.88
San Luis Potosí	149 167	1.83	3.06	0.06	2.22	0.38
Sinaloa	167 404	2.06	2.39	0.05	1.94	-0.12
Sonora	202 424	2.49	3.63	0.09	3.57	1.08
Tabasco	213 431	2.62	4.80	0.13	4.97	2.35
Tamaulipas	274 251	3.37	1.66	0.06	2.21	-1.17
Tlaxcala	44 967	0.55	1.51	0.01	0.33	-0.22
Veraacruz	371 367	4.56	3.04	0.14	5.48	0.92
Yucatán	116 696	1.43	3.64	0.05	2.06	0.63
Zacatecas	63 752	0.78	3.75	0.03	1.16	0.38

Fuente: INEGI (2012), Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2003-2011 (versión preliminar, 2011).

□ Cuadro B. Pronóstico del Producto Interno Bruto por entidad federativa, promedio anual 2012-2016 (millones de pesos, 2003 = 100)

Entidad	Valor	Participación (%)	Variación anual (%)	Contribución al crecimiento (puntos)	Contribución al crecimiento (%)	Contribución (-) participación (puntos)
Nacional	9 654 691	100.00	3.42	3.42	100.00	0.00
Aguascalientes	118 744	1.23	4.85	0.06	1.67	0.44
Baja California	292 765	3.03	4.04	0.12	3.59	0.56
Baja California Sur	62 374	0.65	4.17	0.03	0.79	0.14
Campeche	256 080	2.66	0.40	0.01	0.31	-2.34
Coahuila	321 424	3.33	3.97	0.13	3.87	0.54
Colima	58 234	0.60	2.88	0.02	0.51	-0.09
Chiapas	178 225	1.85	3.10	0.06	1.68	-0.17
Chihuahua	293 895	3.04	2.84	0.09	2.53	-0.52
Distrito Federal	1 724 263	17.86	3.34	0.60	17.47	-0.39
Durango	114 916	1.19	2.42	0.03	0.84	-0.35
Guanajuato	388 219	4.02	2.76	0.11	3.25	-0.77
Guerrero	140 225	1.45	2.18	0.03	0.93	-0.53
Hidalgo	141 405	1.46	3.33	0.05	1.43	-0.04
Jalisco	638 237	6.61	3.03	0.20	5.86	-0.75
Estado de México	960 141	9.94	4.14	0.41	12.06	2.12
Michoacán	233 416	2.42	3.24	0.08	2.29	-0.13
Morelos	118 486	1.23	3.87	0.05	1.39	0.16
Nayarit	58 832	0.61	2.93	0.02	0.52	-0.09

Continuación del cuadro B.

Entidad	Valor	Participación (%)	Variación anual (%)	Contribución al crecimiento (puntos)	Contribución al crecimiento (%)	Contribución (+) participación (puntos)
Nuevo León	782 176	8.10	3.73	0.30	8.85	0.75
Oaxaca	141 703	1.47	2.61	0.04	1.12	-0.35
Puebla	362 630	3.76	4.28	0.16	4.71	0.95
Querétaro	191 438	1.98	4.11	0.08	2.38	0.40
Quintana Roo	155 051	1.60	5.05	0.08	2.37	0.77
San Luis Potosí	184 619	1.91	3.93	0.08	2.20	0.29
Sinaloa	198 407	2.06	3.80	0.08	2.29	0.23
Sonora	252 397	2.61	3.73	0.10	2.85	0.24
Tabasco	276 509	2.86	3.49	0.10	2.93	0.07
Tamaulipas	301 042	3.12	3.02	0.09	2.76	-0.36
Tlaxcala	51 586	0.53	3.15	0.02	0.49	-0.04
Veracruz	434 769	4.50	2.95	0.13	3.88	-0.62
Yucatán	142 916	1.48	3.89	0.06	1.69	0.21
Zacatecas	79 569	0.82	3.47	0.03	0.84	0.01
Yucatán	116 696	1.43	3.64	0.05	2.06	0.63
Zacatecas	63 752	0.78	3.75	0.03	1.16	0.38

Fuente: CAPEM-Oxford Economic Forecasting (2013), Pronósticos para las 32 entidades federativas de México.

- 1) Aumentar la producción manufacturera entre 5 y 6% anual, intentando, en todo caso, que el porcentaje sea mayor al promedio estatal, con el fin de que este sector se mantenga como el motor del desarrollo económico.

Entre 2004 y 2011, el Estado de México ha liderado la producción manufacturera del país con un promedio 13.9% anual, seguido por el Distrito Federal con 10.4% y Nuevo León con 10.3% (cuadro C).

El liderazgo estatal se reafirma en la contribución al crecimiento del sector, que durante este periodo aumentó 2.4% anual. El Estado de México aportó 0.49 puntos, los cuales corresponden a 20.3%; por su parte, Nuevo León lo hizo con 0.47 puntos, es decir, con 19.4%. El Distrito Federal, cuyo problema básico es la pérdida de dinamismo, no aportó ningún punto al crecimiento, ocupando la posición 23.

Cuadro C. Producto manufacturero por entidad federativa, promedio anual 2004-2011 (millones de pesos, 2003 = 100)

Entidad	Valor	Participación (%)	Variación anual (%)	Contribución al crecimiento (puntos)	Contribución al crecimiento (%)	Contribución (-) participación (puntos)
Nacional	1 503 640	100.00	2.42	2.42	100.00	0.00
Aguascalientes	29 590	1.96	5.59	0.11	4.54	2.57
Baja California	54 361	3.61	3.30	0.12	4.93	1.32
Baja California Sur	1 555	0.10	-1.52	0.00	-0.07	-0.17
Campeche	2 117	0.14	0.95	0.00	0.06	-0.09
Coahuila	93 953	6.24	2.90	0.18	7.49	1.25
Colima	4 440	0.30	2.65	0.01	0.32	0.03
Chiapas	11 671	0.78	-0.64	0.00	-0.21	-0.98
Chihuahua	67 937	4.52	0.89	0.04	1.66	-2.86
Distrito Federal	155 630	10.37	0.01	0.00	0.03	-10.34
Durango	21 795	1.45	-0.14	0.00	-0.08	-1.54
Guanajuato	96 874	6.44	3.59	0.23	9.56	3.12
Guerrero	8 331	0.56	-0.22	0.00	-0.05	-0.60
Hidalgo	34 963	2.33	1.53	0.04	1.48	-0.85
Jalisco	124 649	8.30	0.97	0.08	3.34	-4.96
Estado de México	208 779	13.88	3.54	0.49	20.31	6.43
Michoacán	25 951	1.73	0.01	0.00	0.01	-1.72

Continuación del cuadro C.

Entidad	Valor	Participación (%)	Variación anual (%)	Contribución al crecimiento (puntos)	Contribución al crecimiento (%)	Contribución (-) participación (puntos)
Morelos	25 154	1.67	1.43	0.02	0.99	-0.68
Nayarit	2 891	0.19	-0.72	0.00	-0.06	-0.25
Nuevo León	155 063	10.30	4.55	0.47	19.37	9.08
Oaxaca	18 020	1.20	-0.84	-0.01	-0.42	-1.62
Puebla	82 035	5.44	4.70	0.26	10.58	5.14
Querétaro	38 321	2.55	3.99	0.10	4.20	1.65
Quintana Roo	2 869	0.19	-0.33	0.00	-0.03	-0.22
San Luis Potosí	38 459	2.56	3.45	0.09	3.65	1.09
Sinaloa	13 965	0.93	1.73	0.02	0.66	-0.27
Sonora	39 577	2.63	5.71	0.15	6.20	3.58
Tabasco	10 365	0.69	0.51	0.00	0.15	-0.54
Tamaulipas	38 647	2.57	1.92	0.05	2.05	-0.52
Tlaxcala	12 999	0.87	-0.12	0.00	-0.04	-0.91
Veracruz	56 935	3.79	1.60	0.06	2.51	-1.28
Yucatán	17 047	1.14	1.07	0.01	0.50	-0.63
Zacatecas	8 697	0.58	5.00	0.03	1.20	0.62

Fuente: INEGI (2012a), Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2003-2011 (versión preliminar, 2011).

Si comparamos lo que contribuyen al crecimiento nacional respecto a su tamaño, Nuevo León es más competitivo que el Estado de México. El primero tiene una diferencia de (+) 9.08 puntos; el segundo, de (+) 6.43 puntos. En cuanto al Distrito Federal, la diferencia es negativa en 10.34 puntos porcentuales.

Al interior de la economía estatal, la industria manufactura participa con 27.4% de la producción, 8.5 unidades más que el promedio nacional. El comercio, segunda actividad en importancia, aporta 18.4%, lo que significa que la manufactura es más grande en casi 9 puntos porcentuales. Sin embargo, en la contribución al crecimiento estatal las diferencias se acortan, pues la actividad industrial aportó 0.97 puntos al crecimiento estatal, que durante este lapso fue de 3.56%, y la del comercio 0.88. En términos porcentuales, la primera contribuyó con 27.2% y la segunda con 24.6%, por lo que la distancia entre ambas se redujo a 2.5 unidades, lo que perfila al comercio como el sector más productivo (cuadro D). La diferencia entre aportación y tamaño, confirma que el comercio es más competitivo porque obtiene (+) 6.18 puntos, por (-) 0.21 puntos de la manufactura.

El tamaño, por encima del dinamismo productivo, ha sido el factor que ha influido para que la manufactura encabece la contribución al crecimiento estatal. Su tasa de crecimiento durante el periodo ha sido de 3.5% anual, y la del comercio, de 4.8%. En la medida que la manufactura crezca por encima del promedio estatal, potencialmente mantendrá la supremacía en su aportación.



Cuadro D. Producto Interno Bruto del Estado de México, promedio anual 2004-2011 (millones de pesos, 2003 = 100)

Actividad / Sector	Valor	Participación (%)	Variación anual	Contribución al crecimiento (puntos)	Contribución al crecimiento (%)	Contribución (-) participación (puntos)
Producto Interno Bruto	763 486	100.00	3.56	3.56	100.00	0.00
1 Sector primario	12 849	1.69	-1.79	-0.03	-0.85	-2.54
2 Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	12 849	1.69	-1.79	-0.03	-0.85	-2.54
3 Sector secundario	268 701	35.18	3.98	1.40	39.29	4.11
4 Minería	3 228	0.42	2.86	0.01	0.34	-0.08
5 Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	9 685	1.26	5.55	0.07	1.97	0.70
6 Construcción	47 009	6.13	6.26	0.38	10.77	4.63
7 Industrias manufactureras	208 779	27.36	3.54	0.97	27.15	-0.21
8 Sector terciario	493 097	64.56	3.75	2.42	68.01	3.45
9 Comercio	140 975	18.44	4.76	0.88	24.62	6.18
10 Transportes, correos y almacenamiento	38 498	5.04	4.59	0.23	6.48	1.45

Continuación del cuadro C.

Actividad / Sector	Valor	Participación (%)	Variación anual	Contribución al crecimiento (puntos)	Contribución al crecimiento (%)	Contribución (-) participación (puntos)
11 Información en medios masivos	20 675	2.71	4.77	0.13	3.63	0.92
12 Servicios financieros y de seguros	18 354	2.36	14.89	0.35	9.85	7.49
13 Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	103 875	13.63	2.11	0.29	8.07	-5.57
14 Servicios profesionales, científicos y técnicos	17 473	2.29	3.17	0.07	2.04	-0.25
15 Dirección de corporativos y empresas	202	0.03	1.07	0.00	0.01	-0.02
16 Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	17 889	2.34	3.86	0.09	2.54	0.19
17 Servicios educativos	47 680	6.26	2.74	0.17	4.81	-1.44
18 Servicios de salud y de asistencia social	17 959	2.35	2.81	0.07	1.86	-0.49
19 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	2 664	0.35	2.61	0.01	0.26	-0.09

Continuación del cuadro C.

Actividad / Sector	Valor	Participación (%)	Variación anual	Contribución al crecimiento (puntos)	Contribución al crecimiento (%)	Contribución (-) participación (puntos)
20 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	13 794	1.81	2.46	0.04	1.25	-0.56
21 Otros servicios excepto actividades del gobierno	25 625	3.36	3.03	0.10	2.86	-0.50
22 Actividades del gobierno	27 435	3.60	1.77	0.06	1.78	-1.82
23 Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	- 11 161	-1.43	15.81	-0.23	-6.34	-4.91

Fuente: INEGI (2012), Sistema de Cuentas Nacionales de México. *Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2003-2011* (versión preliminar, 2011).

Se espera que entre 2012 y 2016 la manufactura estatal logre un crecimiento de 4.2% anual promedio, ligeramente superior a la media estatal (4.1%) e inferior a la meta de crecimiento. Sin embargo, esta tasa le permitirá mantener el liderazgo en términos de contribución al crecimiento del sector a escala nacional, que será de 3.55 puntos; la entidad participará con 0.63 puntos (17.7%), seguido por Nuevo León, con 0.48 puntos (13.6 por ciento).

Dentro de la economía mexiquense también mantendrá la primera posición en cuanto a contribución al crecimiento estatal, que en el periodo ascenderá en 4.1% anual. La manufactura participará con 1.18 puntos (28.4%), y el comercio, con 1.13 puntos (27.3 por ciento).

- 1) Atraer por lo menos 7% de la inversión extranjera directa (IED) que capte el país, para modernizar e impulsar nuevos sectores productivos, reducir el desequilibrio en la balanza comercial y promover el desarrollo tecnológico, la innovación y la formación de capital humano. En términos económicos, este porcentaje permitirá a la entidad obtener un coeficiente de captación (IED/PIB) del orden de 2.5%, promedio nacional registrado durante el periodo de 2004 a 2011 (cuadro E).

Cuadro E. Sector externo por entidades federativas promedio anual (millones de dólares)

	Inversión extranjera directa, 2004-2011				Comercio exterior, 2004-2009					
	Entidad	PIB	IED	%	Coefficiente de inversión (IED/PIB)	Exportaciones	%	Importaciones	%	Balanza comercial
	Nacional	930 808	23 533	100.00	2.53	229 989	100.00	238 596	100.00	- 8 607
1	Aguascalientes	9 855	249	1.06	2.53	1 395	0.61	1 607	0.67	- 213
2	Baja California	26 546	944	4.01	3.56	27 556	11.98	25 901	10.86	1 655
3	Baja California Sur	5 333	327	1.39	6.12	558	0.24	187	0.08	371
4	Campeche	54 477	- 2	-0.01	-0.00	711	0.31	618	0.26	92
5	Chiapas	17 129	1	0.00	0.00	111	0.05	138	0.06	- 28
6	Chihuahua	29 113	1 273	5.41	4.37	30 509	13.27	26 867	11.26	3 642
7	Coahuila	29 025	286	1.22	0.99	9 711	4.22	7 546	3.16	2 165
8	Colima	4 986	19	0.08	0.38	77	0.03	78	0.03	- 1
9	Distrito Federal	161 777	12 214	51.90	7.55	42 370	18.42	69 018	28.93	-26 648
10	Durango	11 582	211	0.90	1.82	1 042	0.45	1 338	0.56	- 296
11	Guanajuato	35 653	175	0.74	0.49	2 145	0.93	3 214	1.35	- 1 068
12	Guerrero	13 889	7	0.03	0.05	104	0.05	75	0.03	29
13	Hidalgo	14 422	9	0.04	0.06	498	0.22	586	0.25	- 87
14	Jalisco	58 598	809	3.44	1.38	15 385	6.69	15 981	6.70	- 596
15	Estado de México	84 027	1 478	6.28	1.76	7 584	3.30	16 304	6.83	- 8 721
16	Michoacán	22 509	205	0.87	0.91	1 858	0.81	824	0.35	1 035
17	Morelos	10 289	145	0.62	1.41	986	0.42	984	0.41	- 17
18	Nayarit	5 563	83	0.35	1.48	53	0.02	22	0.01	31

Continuación del cuadro E.

Entidad	Inversión extranjera directa, 2004-2011				Comercio exterior, 2004-2009					
	PIB	IED	%	Coefficiente de inversión (IED/PIB)	Exportaciones	%	Importaciones	%	Balanza comercial	
19	Nuevo León	70 128	2 709	11.51	3.86	18 534	19 843	8.06	8.32	- 1 308
20	Oaxaca	14 584	17	0.07	0.11	174	115	0.08	0.05	59
21	Puebla	31 126	306	1.30	0.98	6 461	6 755	2.81	2.83	- 294
22	Querétaro	16 623	297	1.26	1.79	2 953	4 242	1.28	1.78	- 1 289
23	Quintana Roo	13 183	277	1.18	2.10	106	481	0.05	0.20	- 375
24	San Luis Potosí	17 207	132	0.56	0.76	2 780	3 026	1.21	1.27	- 246
25	Sinaloa	19 012	43	0.18	0.22	923	928	0.40	0.39	- 5
26	Sonora	23 565	401	1.70	1.70	8 338	7 154	3.63	3.00	1 184
27	Tabasco	31 875	44	0.19	0.14	119	436	0.05	0.18	- 316
28	Tamaulipas	30 411	371	1.57	1.22	19 886	16 592	8.65	6.95	3 294
29	Tlaxcala	4 974	49	0.21	0.99	551	469	0.24	0.20	82
30	Veracruz	42 966	102	0.43	0.24	1 869	1 877	0.81	0.79	- 9
31	Yucatán	12 717	29	0.12	0.23	1 244	1 443	0.54	0.60	- 199
32	Zacatecas	7 626	324	1.38	4.25	349	1 121	0.15	0.47	- 772

Fuentes: INEGI (2012), Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2003-2011 (versión preliminar, 2011); Secretaría de Economía-Dirección General de Inversión Extranjera (2013), Inversión extranjera directa por entidad federativa, 1999-2012 al IV trimestre; e INTERINFO (2010), Sistema de comercio exterior de México.

Actualmente, el Estado de México ocupa el tercer lugar en atracción de IED, con 6.3%, pero su coeficiente de captación es de 1.8 por ciento. De alcanzar el promedio nacional se colocaría en un estatus de alto nivel (2 - 5%), más acorde al tamaño de su economía. Los criterios de clasificación son: muy alto (5% ≤); alto (2 < 5%); medio (0.8 < 2%); bajo (0.1 < 0.8%), y muy bajo (0 < 0.1%).

- 1) Reducir anualmente el déficit comercial en por lo menos mil mdd a partir del cuarto año de la administración, como resultado de la consolidación de las políticas de encadenamiento productivo y sustitución de importaciones en los subsectores clave de la manufactura.

El Estado de México es la segunda entidad en el país con mayor déficit comercial. Entre 2003 y 2009, exportó en promedio 7 584 mdd por año; valor que equivale a 3.3% de las exportaciones nacionales. Por su parte, las importaciones ascendieron a 16 304 mdd anuales (6.8% del total nacional), por lo que su déficit comercial fue de 8 721 mdd anuales (cuadro F).



Cuadro F. Características del comercio exterior del Estado de México, 2004- 2009 (comparativo nacional)

Estado de México		Nacional
9° en exportaciones (3.30%)	Exp/PIB: 9.80%	Exp/PIB: 26.6%
6° en importaciones (6.83%)	Imp/PIB: 21.30%	Imp/PIB: 27.6%
2° en déficit comercial	DC/PIB: 11.30%	DC/PIB: 1.0%

Como proporción del PIB, las exportaciones estatales representaron 9.8%, en tanto que las nacionales 26.6%. Esta alta variación muestra que la vocación productiva del Estado de México es doméstica, pero con una alta propensión a importar bienes intermedios para producir un bien final, tomando en cuenta que las compras externas representan 21.3% de la producción; este porcentaje es menor al promedio nacional en poco más de 6 puntos.

La alta diferencia entre lo que se exporta y lo que se importa origina que el déficit comercial represente 11.3% del PIB, mientras el promedio nacional es de sólo 1%. De ahí la necesidad de plantear políticas destinadas a reducir el desequilibrio comercial, con base en un mayor encadenamiento intersectorial; promover la competencia de las exportaciones, y atraer capitales a nuevos sectores con alto valor agregado, vocación exportadora y con cadena de suministro asentada en la entidad o el país.

De manera cualitativa, se persiguen cinco objetivos a mediano y largo plazos. Fuera del ámbito laboral, queda el siguiente:

- Aumentar el grado de integración del conjunto estatal y de la manufactura, a fin de incrementar el valor agregado y la productividad (2018).

Conforme a los Censos Económicos 2009, el valor agregado del Estado de México representa 40.4% de la producción bruta total, mientras que el consumo intermedio, 59.6 por ciento (posición 22). En el país, los porcentajes respectivos son: 45.9 y 54.1%, lo cual significa que en promedio tiene mayor grado de integración.

En la manufactura estatal, la integración es de 34%, lo cual equivale a que 2/3 partes del valor final de los bienes son por consumo intermedio, aspecto que refleja una alta dependencia. Cabe decir que, en promedio, el grado de articulación en el ámbito nacional es más bajo (30.4 por ciento).

Para reforzar la integración del aparato productivo mexiquense se sugieren dos estrategias que son complementarias. Por una parte, el desarrollo de la proveeduría, lo que permitiría la sustitución de importaciones con un alto grado de integración nacional; mediante el encadenamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas con los grandes productores se promovería el desarrollo del mercado interno, lo cual se reflejaría en inversión, generación de empleo y acceso a un mejor ingreso. Por otra, atraer inversión extranjera directa en actividades ausentes en el país, o que aun si existen no son competitivas. Este tipo de inversión debe ser proveedora de tecnología, de tal forma que incremente el valor agregado mediante la ocupación de capital humano altamente calificado; asimismo, debe tener una vocación exportadora.

Las perspectivas y avances a 2012 del proyecto económico y social del Estado de México se pueden observar en el cuadro G.



Cuadro G. Estado de México. Metas y objetivos 2011-2017. Resultados a 2012

Metas, 2011 - 2017	2010	2011	2012
■ Δ PIB: 4.5% - 5.0% anual.	Nacional: 5.32 EM: 8.82	Nacional: 3.94 EM: 4.16	Nacional: 3.95 EM: 3.90 /e
■ Δ PIB manufacturero: 5.0% - 6.0% anual.	Nacional: 9.88 EM: 12.94	Nacional: 4.91 EM: 6.79	Nacional: 4.35 EM: 5.18 /e
■ < Déficit comercial en mil mdd anuales.	(9 576)	(10 751)/e	(11 844)/e
Variación abs.	1 765	1 175	1 093
■ Captar 7.0% de la IED que arribe al país.	5.51	3.22	12.29
■ Generar 500 mil empleos formales (83 333 anuales).	97 800	74 728	63 379
Meta (31/Ago/2011 al 31/Dic/2012: 111 111; Alcanzado: 83 199)		Meta en el periodo (Ago-Dic): 27 778 Alcanzado: 19 820	Meta en el periodo: 83 333
Diferencia: -27 912		Diferencia: -7 958	Diferencia: -19 954
Objetivos	2010	2011	2012
■ Aumentar el grado de integración del conjunto estatal y de la manufactura (2018).		Censos económicos 2014	Censos económicos 2019
■ Reducir el <i>outsourcing</i> para aumentar el valor agregado, la productividad y el bienestar social (2018).		Censos económicos 2014	Censos económicos 2019
■ Elevar la productividad relativa por arriba del promedio nacional (base = 100%) (2018).		Censos económicos 2014	Censos económicos 2019
■ Ascender al 2° lugar nacional en empleo permanente (2017).	Jal. (2°): 1 123 635 EM (3°): 994 753	Jal. (2°): 1 158 479 EM (3°): 1 040 082	Jal. (2°): 1 187 825 EM (3°): 1 090 162
Diferencia absoluta Estado de México / Jalisco	(128 882)	(118 397)	(97 663)
■ Superar en forma sustancial el salario medio de cotización respecto al promedio nacional (2017) (final del periodo).	Nacional: 238.47 EM: 238.87	Nacional: 239.65 EM: 236.25	Nacional: 241.15 EM: 237.01
Diferencia absoluta EM / Nacional (pesos)	-0.60	-3.39	-4.14

e/: Estimado.

Bienestar socioeconómico en los territorios de
Chiapas afectados por la remunicipalización
de 1999: una década de evidencia

I Óscar Peláez Herreros
El Colegio de la Frontera Norte

Socioeconomic welfare in the territories of Chiapas effected by the municipal rezoning of 1999: a decade of evidence

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar en qué medida han mejorado las condiciones de vida de los residentes en los territorios afectados por la remunicipalización de Chiapas de 1999, así como encontrar cuáles han sido los factores clave y los motivos principales de esta evolución en cada municipio. Para ello, se estiman modelos de regresión que explican la variación de cada componente en los índices de rezago social y marginación a partir de sus valores observados en el año 2000, lo cual revela que los nuevos municipios tuvieron un desempeño significativamente mejor en la reducción de sus carencias que aquéllos de los cuales se escindieron. Las cifras en la inversión pública per cápita ejercida ayudan a explicar la diferente evolución de estos grupos. Los matices que algunos municipios y carencias aportan a las tendencias generales también son relevantes.

Palabras clave

Convergencia, marginación, rezago social, pobreza e inversión pública.

Clasificación JEL: H75, I31, I38.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the increase in the living conditions of the residents in the areas affected by the 1999 remunicipalisation of Chiapas. It also tries to reveal the key factors and the main reasons for the evolution of living conditions in each municipality. For this purpose, regression models are estimated by taking the value observed in 2000 as explanatory variable and the change during the period 2000-2010 as dependent variable for each component of the marginalization and social backwardness indexes. It is found that the new municipalities were more successful in reducing their gaps than those of which were split. The per capita public investment explains the different evolution of these groups. However, the details provided to the general trends by some municipalities and variables are also significant.

Keywords

Convergence, marginalization, social backwardness, poverty and public investment.

Recibido: 8 de febrero de 2013.

Aceptado: 15 de abril de 2013.

Bienestar socioeconómico en los territorios de Chiapas afectados por la remunicipalización de 1999: una década de evidencia

Óscar Peláez Herreros |

Introducción



En el mes de julio de 1999, la configuración municipal del estado de Chiapas se modificó al publicarse en el *Diario Oficial* número 41 el decreto mediante el cual se creaban siete nuevos municipios, a partir de la división territorial de algunos de los 111 existentes. Después de intrincados procesos, con origen en las propuestas del gobierno tras el levantamiento de 1994 (Burguete y Leyva, 2004 y 2007), los siete municipios constituidos para contribuir con la armonización de las posiciones políticas de varias comunidades fueron: Aldama (escindido de Chenalhó), Benemérito de las Américas (de Ocosingo), Maravilla Tenejapa (de Las Margaritas), Marqués de Comillas (de Ocosingo), Montecristo de Guerrero (de Ángel Albino Corzo), San Andrés Duraznal (de Simojovel) y Santiago El Pinar (de Larráinzar). En ese tiempo, existía la intención de extender el programa de remunicipalización, pero el cambio de signo político que hubo en el gobierno del estado tras la consulta electoral de 2000 llevó a su cancelación. Sólo en el año 2011 se reorganizó nuevamente la división territorial de Chiapas, con la creación de cuatro nuevos municipios: Belisario Domínguez, El Parral, Emiliano Zapata y Mezcalapa.

El análisis de la evolución del bienestar de la población residente en los territorios afectados por la división de 1999 resulta relevante, una vez que ha transcurrido poco más de una década desde su formación y se dispone de datos al respecto, especialmente porque la mejora del bienestar socioeconómico era uno de los objetivos oficiales perseguidos con la remunicipalización. Como recuerdan Burguete y Leyva (2007: 16), en la década de los noventa, la remunicipalización se presentó como un instrumento que fortalecería los mecanismos de gobernabilidad, incrementando la eficacia en el desarrollo de los programas económicos, políticos y sociales. Los habitantes de estas regiones justificaban la creación de los nuevos municipios en términos

semejantes. La lejanía de las cabeceras municipales no sólo implicaba gastos de dinero y tiempo en desplazamientos para la realización de trámites, sino también una menor atención, lo que redundaba en que las necesidades de obra y servicios públicos no fueran cubiertas por las instituciones a cargo (Harvey, 2004: 184-185 y 2007: 236-237). En Aldama y Santiago El Pinar, cuestiones de índole sociocultural, más que la distancia física de las localidades, constituían la raíz de la exclusión (Burguete *et al.*, 2004a y b).

El argumento subyacente, en todo caso, era que una mayor fragmentación del territorio (en eso consistía el programa de remunicipalización)¹ acercaba las instituciones de gobierno a la población, favoreciendo “una mejor distribución de la riqueza, mayor atención en materia de salud, educación, obras sociales e impartición de la justicia” (*La Jornada* citado por Burguete *et al.*, 2004a: 103). Una gestión más cercana y directa de las medidas necesarias para resolver los problemas existentes contribuiría a reducir los obstáculos y a elevar las condiciones de vida de la población. No se mencionaba que la partición del territorio y la creación de las nuevas instituciones podían implicar un aumento innecesario de los costos de administración y la pérdida de la escala de gestión eficiente para ciertos proyectos de desarrollo. Ni siquiera se valoraba que los nuevos municipios, dadas sus condiciones de alto rezago y reducida población, podían carecer del capital físico y humano requerido para promover y administrar los programas de desarrollo pretendidos, como luego se detectó en algunos casos (Burguete *et al.*, 2004a: 107; Toledo, 2007: 77 y 85, y García y Solís, 2007: 299).

La noción de que existe un tamaño óptimo que permite una eficiencia máxima en la gestión municipal no tiene nada de novedosa. Puede encontrarse incluso en Platón (380 a.C.), quien fijaba el número máximo de familias que debía habitar cada ciudad-Estado en 5 040 (Malthus, [1872] 1986: 122). De forma semejante, Aristóteles (330 a.C.) comentó que una población demasiado grande o demasiado pequeña podía dificultar la gobernabilidad y la capacidad de progreso de los Estados (Overbeek, 1984: 39-41); idea que fue rescatada por Fourier (1822) al fijar en 1 620 personas la cantidad de habitantes más apropiada para cada falansterio. En épocas

¹ Como señalan Burguete y Leyva (2004: 11), “La remunicipalización también puede realizarse en sentido contrario, cuando dos o más municipios, o fracciones de ellos, se fusionan, transformando sus demarcaciones”. La propuesta de remunicipalización de Chiapas no consideraba ninguna unión y sí “la creación de 33 municipios sobre el territorio de 111 ya existentes” (Burguete y Leyva, 2007: 29).

más recientes, Hirsch (1959 y 1964), Tiebout (1960), Shapiro (1963) o Bodkin y Conklin (1971), entre otros, también atendieron esta relación entre tamaño de la población y capacidad para gestionar las políticas sociales de la manera más eficiente posible.

Los diferentes órdenes de gobierno que se establecen en la actualidad buscan (o deberían buscar) adecuarse a los distintos tamaños óptimos que se requieren, por ejemplo, para ejecutar obras de infraestructura o diseñar y llevar a la práctica ciertas políticas comunitarias. En cualquier caso, cabe mencionar que las escalas eficientes no sólo difieren entre proyectos (Hirsch, 1959; Bodkin y Conklin, 1971), sino también en el tiempo y en el espacio (Prieto *et al.*, 2009), pudiendo variar con los avances técnicos y tecnológicos, o entre poblaciones, dada su disímil composición étnica, estructura etaria, densidad residencial o climatología y orografía del terreno donde habitan, entre diversos aspectos.

Como ya se advierte en otros estudios (Burguete y Leyva, 2004 y 2007), la remunicipalización de Chiapas que se hizo efectiva en el año 1999 respondió más a motivos políticos que a la búsqueda directa de una mayor eficacia en la gestión de los recursos públicos con el fin de mejorar el bienestar social. La clave de la formación y configuración de los municipios entonces afectados no estuvo tanto en el desarrollo, sino en la “governabilidad”, que después debía conducir al desarrollo. El objetivo de la presente investigación consiste en estudiar en qué medida se ha incrementado el bienestar de la población de estos municipios a partir de la división comentada; esto es, analizar si efectivamente se ha conseguido mejorar las condiciones de vida de los residentes en estos territorios y el modo en que ha sido posible.

Para ello, en el siguiente inciso se revisa la lógica de los indicadores que habitualmente se utilizan para medir el desarrollo, la pobreza, la marginación o el rezago social, a partir de los cuales se definen e instrumentan acciones de política pública, como el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) o la Estrategia 100x100. Posteriormente, se explica que, dado que la remunicipalización se produjo en 1999, los indicadores elaborados con datos de los censos de 2000 y 2010 pueden aportar información comparable para la evolución de las condiciones de vida de los residentes, prácticamente desde la división territorial hasta una

La remunicipalización de Chiapas permite que los datos obtenidos a través del Censo de Población y Vivienda de 2000, así como los indicadores de bienestar estén expresados en términos de la nueva distribución municipal del estado.

década más tarde, cuando las acciones de las nuevas instituciones gestoras ya deben haber mostrado su mayor o menor eficacia en el abatimiento de carencias.

En el tercer apartado del artículo se comentan los resultados obtenidos mediante la estimación de modelos de regresión, que explican la variación de cada componente de los índices de rezago social y marginación a partir de sus valores observados en el año 2000. Esto permite calcular errores de estimación que hacen posible conocer qué municipios, y en qué variables, evolucionaron mejor. Asimismo, se presentan cifras de inversión per cápita que contribuyen a explicar las dinámicas anteriores. Finalmente, se exponen las conclusiones más relevantes al respecto.

Hacia una medida cada vez más precisa del bienestar

A pesar de que la economía está vinculada con la satisfacción de necesidades desde el mismo momento en que Aristóteles (330 a.C.) dio origen a este término (*οικονομία*), no fue sino hasta el siglo XVII cuando la filosofía moral empezó a caer gradualmente “bajo el hechizo de Descartes” y de su concepción del universo como un mecanismo que puede ser descrito en términos matemáticos (Spiegel, 1973: 151). A partir de entonces se inició la búsqueda de medidas del bienestar y la satisfacción.

Una de las primeras muestras de la influencia cartesiana en la economía se encuentra en la aritmética política, donde tanto Petty (1690) como King (1696) dedicaron sus esfuerzos a recopilar estadísticas, con las que efectuaron cálculos pioneros de la renta de Inglaterra, Francia y Holanda, definiendo conceptos y técnicas que aún tienen cabida en la contabilidad nacional. Los trabajos posteriores de Smith (1776), Say (1803), Ricardo (1817), Malthus (1820) o Keynes (1936) fortalecieron el crecimiento de esta rama, que culminó con el pleno desarrollo de los actuales sistemas de contabilidad nacional, a los que contribuyeron en gran medida las aportaciones realizadas por Simon Kuznets y Wassily Leontief desde el seno del National Bureau of Economic Research (NBER). A pesar de que el propio Kuznets rechazó la pretensión de medir el bienestar exclusivamente con el ingreso per cápita derivado del Producto Interno Bruto (PIB), desde mediados del siglo XX se ha tendido a identificar prosperidad con crecimiento del PIB per cápita.²

² Críticas al empleo del PIB per cápita como indicador del bienestar de las poblaciones pueden encontrarse en Boulding (1949), Seers (1969) o Bacha (1986), entre otros, que revelan las limitaciones de esta variable.

De forma paralela al diseño y auge de la macromagnitud por excelencia, otros investigadores abordaron el estudio de la pobreza de manera diferente, no sólo a través de la media aritmética del ingreso, sino valorando también su distribución efectiva. En este sentido, se reconoce a Charles Booth como el primer investigador que intentó medir la pobreza para elaborar mapas de esta característica en Londres, entre 1892 y 1897. Poco después, Rowntree (1901) desarrolló un estudio en la ciudad de York utilizando un concepto de pobreza basado en requerimientos nutricionales (Domínguez y Martín, 2006: 30). En ambos casos, se recurrió a la técnica de las líneas de pobreza, que, en términos generales, reflejan el nivel de renta necesario para cubrir las llamadas necesidades básicas de vida (Kakwani, 1986: 239), permitiendo clasificar a una persona como pobre mediante el único criterio de que su renta estimada sea inferior a dicho nivel.

En México, uno de los procedimientos que utiliza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para cumplir con la responsabilidad de medición que le atribuye la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) consiste, precisamente, en definir tres líneas de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio; a partir de ellas computa los porcentajes de la población que se encuentran bajo cada una de ellas en las entidades federativas y los municipios del país. Con una periodicidad bianual, desde 2008, esta técnica se ha combinado con el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (comentado a continuación) en el cálculo de las cifras de pobreza multidimensional, dadas las limitaciones que presenta el uso exclusivo de las líneas de pobreza.

Una de estas limitaciones es que el cálculo del porcentaje de pobres no atiende a la magnitud del déficit de ingresos de quienes están en un nivel de pobreza determinado. No importa si una persona cae precisamente bajo la línea o muy lejos de ella, padeciendo hambre y miseria extremos. Además, es una medida insensible a la distribución del ingreso entre los pobres, así como a las transferencias de renta desde los pobres hacia los ricos. A ello se suma el hecho de que las líneas no sólo dependen de los patrones de vida de las sociedades particulares (Atkinson, 1974: 48),³ sino también de las características de los individuos, ya que, por ejemplo, las necesidades nutricionales, y por tanto la cantidad de ingresos requerida para atenderlas, varían con la

³ El CONEVAL, por ejemplo, distingue entre ámbito rural o urbano en el cálculo de las canastas alimentaria y no alimentaria y, por tanto, de las líneas de pobreza y bienestar.

edad, el género, la ocupación o la actividad física realizada (Townsend, 1979 y 1993).

A principios de la década de los ochenta, una crítica más profunda, dirigida no a la herramienta de medición, sino al concepto de pobreza implícito, llevó a la construcción de toda una nueva gama de indicadores. Sen (1983) argumentó que la calidad de vida de las personas está determinada por sus “capacidades” y no por los bienes que poseen ni por la utilidad que obtienen de éstos. Dado que la conversión del ingreso en capacidades básicas varía de manera significativa entre los individuos, debido a la edad, la localización o la epidemiología, Sen propuso definir la pobreza en términos de privación de las capacidades. Desde esta perspectiva, lo que determina el nivel de vida es la facultad de realizar acciones, por lo cual la pobreza resulta un concepto multidimensional que refleja la incapacidad de las personas para tener una vida digna.

Atendiendo a esta idea, desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha calculado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para los distintos países del mundo a partir de los tres parámetros esenciales propuestos por el economista pakistaní Mahbub ul Haq: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.⁴ El diseño y cálculo del IDH supuso un cambio importante en la forma de medir el bienestar y la pobreza, ya que significó una primera operacionalización del enfoque de capacidades. Este índice se ha seguido calculando con una periodicidad anual en distintas naciones y, aunque ha incorporado algunas modificaciones (PNUD, 2010: 15), ha mantenido sus lineamientos esenciales, constituyéndose en referente para la elaboración de nuevos indicadores.

Por ejemplo, el PNUD de México, adaptando la metodología originalmente propuesta para naciones, ha calculado el IDH para las entidades federativas (PNUD, 2003, 2005, 2007, 2011 y 2012) y los municipios del país (PNUD, 2004, 2008 y 2009). De modo similar, considerando que la privación de capacidades se puede medir indirectamente según el acceso a bienes, servicios e infraestructura, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) construye el Índice de Marginación (IM) recurriendo a indicadores de educación, calidad de las viviendas, ingresos, etcétera (CONAPO, 2011: 11-14). De modo análogo, el CONEVAL elabora los Índices de Rezago Social

⁴ En palabras del PNUD (1990: 33): “El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente”.

(IRS) y pobreza multidimensional (CONEVAL, 2011).⁵ Estos índices se utilizan para identificar aquellas regiones en donde cabe aplicar medidas especiales. Así ocurre con las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), formadas por los 849 municipios que en 2010 presentaban grados de marginación alto o muy alto de acuerdo con los criterios del CONAPO (2011), o con la Estrategia 100x100, que atiende a los 125 municipios del país que en el año 2000 tenían menor IDH según el PNUD (2004).

En cualquiera de los casos, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la medición del desarrollo, el rezago social, la pobreza o la marginación, diversos autores, como McGillivray (1991) o McGillivray y White (1993), han encontrado que este tipo de indicadores apenas aporta información diferente a la del ingreso per cápita. El PNUD (2003: 17) argumenta que “medir el desarrollo humano en toda su complejidad sería algo imposible o inmanejable” y que “toda medición del desarrollo humano es una representación parcial y simplificada del concepto de origen, es una selección de algunos de sus elementos y un resumen de los mismos”. El caso es que la ampliación desde la perspectiva “reduccionista” puramente económica (PIB o ingreso per cápita) hacia la educación y la salud, o la calidad y los servicios de la vivienda en los índices de rezago social, marginación y pobreza multidimensional, no parece aportar información sustancialmente distinta, al menos en ciertas ocasiones.⁶

Este fenómeno se explica, en primer lugar, porque los indicadores mencionados incluyen al PIB o al ingreso per cápita entre sus componentes,⁷ lo cual se justifica por el hecho de que la dimensión económica es relevante para el bienestar, aunque no sea su única determinante. A ello se suma la relación existente entre las variables económicas y las de otro

⁵ El cómputo de la pobreza multidimensional combina el enfoque de carencias sociales con el de líneas de pobreza (DOF, 2010: 12).

⁶ Como se verá al analizar los resultados del presente estudio, en este caso se detectan diferencias importantes entre la evolución de la dimensión económica y el comportamiento de los restantes componentes de los indicadores sintéticos.

⁷ En concreto, el IDH para países en la versión de 2010 incorpora el ingreso nacional bruto per cápita. Anteriormente consideraba los valores del PIB per cápita (PNUD, 2010: 15). El IDH a nivel de municipios tiene en cuenta el ingreso per cápita anual como variable descriptiva de la parte económica (PNUD, 2008). El IM incluye entre sus nueve componentes al “porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos” (CONAPO, 2011: 13). El indicador de pobreza multidimensional valora los ingresos a través de la dimensión asociada al bienestar económico, que incorpora dos umbrales: la línea de bienestar y la de bienestar mínimo (DOF, 2010: 13).

tipo a través del mecanismo de “causación circular acumulativa”, como explica Myrdal ([1957] 1979: 22), citando a Winslow (1951: 9):

Era claro [...] que la pobreza y la enfermedad constituían un círculo vicioso. Los hombres y las mujeres estaban enfermos porque eran pobres; se empobrecían aún más porque estaban enfermos y empeoraban de salud porque habían seguido empobreciéndose.

Lo mismo ocurre con el nivel educativo, que se relaciona de manera directa con el ingreso (Mincer, 1958; Schultz, 1961; Becker, 1964; Becker y Chiswick, 1966), así como con la calidad y los servicios de las viviendas, el acceso a mejor alimentación, entre otros.

En el caso específico de los municipios de Chiapas, se puede comprobar que las ordenaciones que se obtienen para el IDH y el ingreso per cápita anual (PNUD, 2008) son prácticamente idénticas, dando lugar a coeficientes de correlación por rangos de Spearman, ρ , cercanos a la unidad (concordancia perfecta) en cualquiera de los años para los que se dispone de información: $\rho_{2000}=0.879$ y $\rho_{2005}=0.924$.⁸ Lo mismo ocurre con el IM y su variable encargada de reflejar el ingreso de las familias, el “porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos” (CONAPO, 2001 y 2011): $\rho_{2000}=0.804$ y $\rho_{2010}=0.847$. Los municipios donde se detectan mayores deficiencias en cuanto al ingreso de sus residentes prácticamente coinciden con los peor clasificados en cualquiera de los índices compuestos, que, a su vez, guardan gran parecido entre sí, como lo han mostrado el CONEVAL (2007: 495-505) o Peláez (2012).⁹

El hecho de que los resultados de los diferentes indicadores se asemejen, a pesar de dar cuenta de dimensiones distintas de la pobreza

⁸ La expresión matemática utilizada para el cálculo del coeficiente de correlación por rangos de Spearman es:

$$p=1-\left[6\cdot\sum_{i=1}^N D_i^2/N(N^2-1)\right]$$

donde D representa la diferencia entre los órdenes de las dos series que se comparan y N es el número de observaciones disponibles en cada serie; esto es, el número de municipios. El valor del coeficiente está acotado entre -1 y $+1$, indicando asociaciones negativas o positivas, respectivamente, o ausencia de relación entre las ordenaciones cuando se iguala a cero.

⁹ En el caso de los municipios de Chiapas, las ordenaciones generadas por el IM y el IRS son tan similares que dan lugar a valores del coeficiente de correlación por rangos de Spearman de 0.977 en el año 2000 y de 0.939 en 2010.

y el bienestar social, responde a la interrelación ya comentada que existe entre ellos, lo que garantiza un cierto grado de robustez de las cifras mencionadas, a pesar de las limitaciones inherentes a la medición del bienestar. Krugman (1995: 68-69) comenta que “si el modelo es bueno, al final permite una mejor comprensión de por qué el sistema real, que es muchísimo más complicado, se comporta como lo hace”. En este sentido, Pena (1977) y Zarzosa (1996) señalan que, a pesar de que los índices sintéticos no pueden describir en su totalidad realidades complejas, suponen una aproximación a la misma que permite (y ésta es la mayor fortaleza del proceso de instrumentación) realizar comparaciones espaciales y temporales.

Esto es lo que se pretende en el presente texto: estudiar la evolución en el tiempo del bienestar social en los territorios afectados por el proceso de remunicipalización, para lo cual es de utilidad el análisis de los indicadores habituales, así como de sus variables componentes, según se detalla a continuación.

Fuentes de datos y metodología de análisis

El hecho de que la remunicipalización de Chiapas tuviera lugar en 1999 permite que los datos obtenidos a través del Censo de Población y Vivienda de 2000, así como los indicadores de bienestar elaborados a partir de esa información, estén expresados en términos de la nueva distribución municipal del estado. Estos datos, además, se puede entender que reflejan una situación muy próxima a aquélla en la que se encontraban esos territorios en el momento de la escisión. En apenas un año no pudo haber modificaciones importantes en las variables estructurales, como el porcentaje de la población de 15 años y más con educación básica incompleta o el porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, que son el tipo de indicadores parciales que integran los índices de rezago social y de marginación.

Para estudiar la evolución en el tiempo de estas características y garantizar la comparabilidad de resultados, se eligió 2010 como el año final del periodo de análisis, dada la realización de un nuevo censo en ese año. Con información de los censos de 2000 y 2010, tanto el CONAPO como el CONEVAL construyen sus respectivos indicadores sintéticos, manteniendo invariada su técnica de cómputo. Sin embargo, al momento de llevar a cabo la presente investigación,

el Índice de Desarrollo Humano del PNUD sólo estaba disponible para los años 2000 y 2005. Por ello, se recurre a la información del Índice de Marginación (CONAPO, 2001 y 2011), del Índice de Rezago Social (CONEVAL, 2011) y a los porcentajes de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio (CONEVAL, 2012), con el fin de evaluar en qué medida mejoraron las condiciones de vida de los residentes en los municipios afectados por la reorganización territorial de 1999.

Se considera que no sólo es relevante prestar atención a los siete municipios surgidos de la remunicipalización (Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago El Pinar), sino también a aquéllos de los que éstos se separaron (Ángel Albino Corzo, Chenalhó, Larráinzar, Las Margaritas, Ocosingo y Simojovel) y que, por tanto, vieron afectadas sus dimensiones geodemográficas, la cuantía de los recursos asignados o la distribución que debían hacer de ellos, entre otros aspectos.

Asimismo, se tiene en cuenta que lo relevante no es la mejora de los indicadores en términos absolutos, ni siquiera la comparación con la media del estado o con los municipios más avanzados, sino, más bien, los progresos o retrocesos experimentados con respecto a municipios que se hallaban en condiciones semejantes. Como se puede comprobar, durante el periodo 2000-2010, la mayor parte de los municipios mejoró en gran medida en todas las variables incorporadas en los índices de rezago social y marginación. Por ello, el hecho de que tuvieran progresos carece de relevancia para detectar un comportamiento diferenciado, ya que era la tendencia general.

Con el fin de detectar si los avances experimentados por los municipios objeto de estudio fueron mayores o menores de lo correspondiente a sus niveles de marginación y rezago social, en el contexto de mejora generalizada que se dio en el estado, se calcula la tendencia de cada una de las variables componentes de los índices; esto es, la relación que explica la variación de cada variable i durante el periodo 2000-2010, en función de su nivel al inicio del mismo:

$$\frac{X_{2010;ij}}{X_{2000;ij}} - 1 = a_i + \beta_i x_{2000;ij} + \varepsilon_{ij}$$

Para estimar estos modelos, uno para cada variable i ,¹⁰ se recurre a la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (Legendre, 1805; Gauss, 1809). Con ello se describe la tendencia general de cada variable a partir de la información correspondiente a 117 de los 118 municipios de la entidad ($j=1,\dots,117$). Se prescinde del municipio de Nicolás Ruiz debido a que, según reporta el INEGI, no fue posible realizar el levantamiento del Censo de Población y Vivienda 2000, por lo que no existe información disponible sobre ese año.

El parámetro β_i de cada modelo refleja el sentido y la intensidad con que los valores iniciales de cada variable se relacionan con la variación de ésta durante el decenio 2000-2010. Dado que se consideran carencias y que las mismas han tendido a reducirse con el transcurso del tiempo, las variaciones se registran en sentido negativo; es decir, como decrecimiento, por ejemplo, del porcentaje de población analfabeta o de viviendas que no cuentan con energía eléctrica. Con ello, coeficientes β_i negativos indican que el valor de la variable se ha contraído más en donde presentaba valores más altos en el año 2000; esto es, los municipios más rezagados han tendido a reducir la carencia i -ésima en mayor proporción que los mejor posicionados. Al contrario, coeficientes β_i positivos sugieren que la disminución de la carencia en cuestión ha sido proporcionalmente mayor en los municipios con niveles más bajos al inicio del periodo de análisis, lo que habría dado lugar a un alejamiento entre los municipios en términos de la variable considerada. Por analogía con el planteamiento de Barro y Sala-i-Martin (1990, 1992 y 1995), coeficientes β_i negativos y estadísticamente

¹⁰ El IM está formado por nueve variables, que son los porcentajes de: 1) población analfabeta de 15 años o más, 2) población de 15 años o más sin primaria completa, 3) ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, 4) ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, 5) ocupantes en viviendas sin agua entubada, 6) viviendas con algún nivel de hacinamiento, 7) ocupantes en viviendas con piso de tierra, 8) población en localidades con menos de 5 mil habitantes y 9) población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos (CONAPO, 2011: 11-14). Por su parte, al IRS lo integran 11 variables, los porcentajes de: 1) población de 15 años o más analfabeta, 2) población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, 3) población de 15 años y más con educación básica incompleta, 4) población sin derechohabencia a servicios de salud, 5) viviendas con piso de tierra, 6) viviendas que no disponen de excusado o sanitario, 7) viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública, 8) viviendas que no disponen de drenaje, 9) viviendas que no disponen de energía eléctrica, 10) viviendas que no disponen de lavadora y 11) viviendas que no disponen de refrigerador (CONEVAL, 2011). Además, en esta investigación se consideran los porcentajes de población en situación de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio (CONEVAL, 2012).

significativos son señal de convergencia- β , mientras que coeficientes positivos se corresponden con el concepto de divergencia- β .

Una vez que se conoce la evolución general de cada variable, es posible estudiar si la dinámica de un municipio en particular ha sido mejor o peor que esa tendencia media. Para ello no hay más que calcular el error de estimación correspondiente:

$$\hat{e}_{i;j} = y_{00-10;i;j} - \hat{y}_{00-10;i;j}$$

Teniendo en cuenta que la tasa de variación de la variable i en el municipio j durante el periodo 2000-2010 es:

$$y_{00-10;i;j} = \frac{X_{2010;i;j}}{X_{2000;i;j}} - 1$$

y que el modelo especificado genera las estimaciones:

$$y_{00-10;i;j} = \hat{\alpha}_i + \beta_i X_{i;2000;i;j}$$

Valores positivos del error, $\hat{e}_{i;j}$, indican que, en el municipio j , la variable i experimentó una reducción menor de lo que cabría esperar a partir de la tendencia general estimada para el total de municipios del estado. Por el contrario, valores negativos del error $\hat{e}_{i;j}$ muestran que la disminución de la variable i fue mayor en el municipio j que la correspondiente a la tendencia general, por lo que el combate a esa carencia habría sido más exitoso en ese municipio que en los otros que se encontraban en condiciones semejantes.

Si bien esta técnica se puede aplicar a cada una de las variables componentes de los índices de marginación y rezago social, así como a los porcentajes de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, no es posible utilizarla con los índices en sí. El método que facilita su construcción hace que éstos sean adimensionales y no comparables a lo largo del tiempo en los términos expuestos, ya que sus valores se presentan estandarizados para cada año en particular (CONEVAL, 2007: 485; CONAPO, 2011: 323). Debido a que, por definición, en media, los índices no muestran variación de un año a otro, el cálculo de una tendencia general carece de sentido.¹¹

¹¹ Adicionalmente, los valores que toman el IM y el IRS, en torno a una media igual a cero y con una varianza unitaria, no garantizan el cumplimiento de la condición de homocedasticidad que supone el modelo a estimar (Gujarati, 2003).

Por ello, en el caso concreto de los índices de rezago social y de marginación, para comprobar si los territorios afectados por la remunicipalización de 1999 tuvieron mejor o peor desempeño en la consecución de un mayor bienestar para sus residentes, se ordena a todos los municipios según sus valores de 2000 y 2010 y se atiende al número de posiciones que avanzaron o retrocedieron en ese periodo, entendiendo que la primera dinámica representa una mejoría y la segunda un deterioro de su situación relativa. Recurrir a esta técnica en vez de a la estimación de un modelo, como los explicados anteriormente, limita el análisis en el sentido de que sólo permite comparar la evolución de un municipio con aquéllos que se encuentran en una situación de marginación o rezago social muy próxima a él; en concreto, únicamente con los que puede intercambiar posiciones en la clasificación. La técnica de regresión, sin embargo, admite esta misma comparación con los municipios que se encuentran en condiciones de rezago similares, pero teniendo en cuenta la dinámica de todo el estado a partir de la estimación de la tendencia general.

Como se verá, algunos municipios consiguieron un mejor desempeño que otros. Para entender las causas de estas diferencias, se recurre a datos de inversión pública ejercida por municipio, que se expresan en términos per cápita. La información sobre inversión se obtiene de los anuarios estadísticos del estado de Chiapas que elabora el INEGI con periodicidad anual (INEGI, varios años). Las cifras de población proceden de los censos de 2000 y 2010 y del conteo de 2005.

Resultados

Los cuadros del apéndice contienen las estimaciones de los modelos, así como los errores de estimación para cada variable y cada municipio afectado por la reconfiguración territorial de Chiapas en 1999. Respecto a las tendencias generales del estado, se observa que los municipios con carencias más graves avanzaron más en la corrección de algunas de éstas que las circunscripciones inicialmente mejor posicionadas. Concretamente, 8 de las 23 variables consideradas muestran coeficientes β significativos y con signo negativo. Los municipios con mayores deficiencias en términos de población analfabeta, asistencia escolar de 6 a 14 años, derechohabencia a servicios de salud, piso de las viviendas y acceso a energía eléctrica, mejoraron proporcionalmente más que las circunscripciones mejor dotadas, lo que permitió que se recortara la distancia existente entre ellos.

Lo contrario ocurrió con relación a los adultos que tienen educación básica incompleta, hacinamiento, viviendas sin drenaje, lavadora o refrigerador, así como a la población ocupada con un ingreso de hasta dos salarios mínimos. En total, 6 de las 23 variables analizadas mostraron un alejamiento entre los municipios (divergencia), debido a que las carencias se redujeron más en aquéllos donde ya se presentaban niveles más bajos al inicio del periodo de estudio. Las 9 variables restantes, entre ellas las 3 que miden la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, no muestran evidencia concluyente de convergencia ni de divergencia, al exhibir coeficientes β no significativos al 95% de confianza.

En el año 2000, todos los territorios implicados en el proceso de remunicipalización de 1999 clasificaron en las categorías de marginación y rezago social alto o muy alto. Una década más tarde, sólo Angel Albino Corzo, Benemérito de las Américas y Montecristo de Guerrero alcanzaron el grado de rezago social medio. En el IM no hubo progresos y los 13 municipios, sin excepción, volvieron a clasificar en los niveles de alta y muy alta marginación. Esto, unido a las tendencias generales comentadas, da idea de las dinámicas que afectaron a los municipios objeto de estudio durante el periodo 2000-2010.

Al prestar atención a las desviaciones de cada municipio respecto a las tendencias generales, \hat{e}_{ij} , se observan comportamientos muy diversos, aunque también ciertos rasgos comunes. Como se desprende de la información resumida en el cuadro 1, los municipios escindidos tuvieron avances mucho mayores en el combate a sus carencias que aquéllos de los cuales se separaron. Benemérito de las Américas mejoró por encima de lo que explican las dinámicas generales en 19 de las 23 variables analizadas. Algo semejante ocurrió en Santiago El Pinar, con 17 variables experimentando avances superiores a los pronosticados. Aldama, Montecristo de Guerrero y Marqués de Comillas también superaron las tendencias en un buen número de variables. De los nuevos municipios, sólo Maravilla Tenejapa y San Andrés Duraznal presentan más de la mitad de sus variables con mejoras inferiores a las estimadas por los modelos de regresión.



Cuadro 1. Número de signos positivos y negativos de los errores de estimación según municipio

Municipio	$\hat{\epsilon}_{ij} > 0$	$\hat{\epsilon}_{ij} < 0$
Ángel Albino Corzo	16	7
Chenalhó	17	6
Larráinzar	12	11
Las Margaritas	13	10
Ocosingo	18	5
Simojovel	11	12
Aldama	9	14
Benemérito de las Américas	4	19
Maravilla Tenejapa	13	10
Marqués de Comillas	11	12
Montecristo de Guerrero	10	13
San Andrés Duraznal	13	10
Santiago El Pinar	6	17

Fuente: Elaboración propia.

Lo contrario ocurre con los municipios de los cuales se escindieron estos siete. Tanto en Larráinzar como en Las Margaritas, pero especialmente en Ángel Albino Corzo, Chenalhó y Ocosingo, la mayoría de las variables evolucionaron peor de lo que se infiere a partir de los datos de todo el estado. Únicamente Simojovel muestra más variables por encima que por debajo de las tendencias: apenas 12 frente a 11.

Las variables que más contribuyeron a crear esta diferencia entre los municipios de nueva creación y los de origen fueron: población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, viviendas y ocupantes de viviendas con piso de tierra, viviendas que no disponen de drenaje, viviendas que no tienen energía eléctrica y, como consecuencia, que no cuentan con refrigerador. Estas variables tuvieron evoluciones muy

favorables en los territorios escindidos y dinámicas en torno a la media o inferiores en los de origen.

En términos de los índices compuestos, la mayoría de los nuevos municipios ganó posiciones (cuadro 2), lo que refleja una mejora de su situación relativa en el interior de Chiapas. Sólo Maravilla Tenejapa, Montecristo de Guerrero y San Andrés Duraznal tuvieron una peor clasificación en 2010 que en 2000.¹² Maravilla Tenejapa, por ejemplo, pasó de ser el 93° municipio de la entidad, según el valor del IM, a ocupar la posición 103 al final de la década. En el extremo opuesto se encuentra Benemérito de las Américas, que ganó 31 posiciones en el IM (pasó del lugar 97 al 66) y 35 en el IRS (del puesto 103 al 68). Aldama, Marqués de Comillas y Santiago El Pinar también avanzaron en la clasificación de ambos índices.

¹² En el caso de San Andrés Duraznal existe una diferencia muy importante entre la evolución del IM y del IRS, algo que no ocurre en los demás municipios, donde el cambio de ambos indicadores es más parecido. Esto se debe a que las variables que mostraron un buen desempeño en San Andrés Duraznal están incluidas en el IRS, pero no en el IM: población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela y población sin derechohabiencia a servicios de salud. A esto se agrega el hecho de que las variables que evolucionaron mal figuran en el segundo y no en el primero de los índices: viviendas con algún nivel de hacinamiento y población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.



Cuadro 2. Número de posiciones ganadas (+) o perdidas (-) por cada municipio entre 2000 y 2010, dentro de Chiapas, en los índices de marginación y rezago social y el porcentaje de población en pobreza alimentaria

Municipio	IM	IRS	Pobreza alimentaria
Ángel Albino Corzo	-10	-8	-32
Chenalhó	-3	-2	-22
Larráinzar	-5	-9	-2
Las Margaritas	-11	-18	0
Ocosingo	-20	-28	19
Simojovel	3	-2	-20
Aldama	16	16	-31
Benemérito de las Américas	31	35	24
Maravilla Tenejapa	-10	-1	-9
Marqués de Comillas	14	25	-4
Montecristo de Guerrero	-6	-1	-25
San Andrés Duraznal	-16	3	5
Santiago El Pinar	21	18	14

Fuente: Elaboración propia.

Los territorios de los que estos siete municipios se escindieron experimentaron pérdidas relativas, con la única excepción de Simojovel en el IM. De manera especial Ocosingo, pero también Las Margaritas y Ángel Albino Corzo, sufrieron graves retrocesos en las clasificaciones de los dos índices.

El análisis de la inversión pública por municipio ayuda a explicar estas importantes diferencias entre grupos. Como se observa en el cuadro 3, desde el año 2000, los nuevos municipios han ejercido un volumen de inversión pública per cápita muy superior a la media del estado. Los municipios de los cuales se separaron, sin embargo, se caracterizan por cifras de inversión inferiores a la media, aunque en años recientes se han situado próximos a ella.



Cuadro 3. Inversión pública per cápita ejercida (pesos)

	2000	2005	2010	2000-2010
Municipios escindidos	\$4 714	\$2 672	\$13 208	\$49 717
Municipios de origen	\$713	\$1 533	\$4 701	\$22 813
Resto de Chiapas	\$3 101	\$1 751	\$4 985	\$29 017
Chiapas	\$2 919	\$1 743	\$5 059	\$28 721

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (varios años), de los censos de 2000 y 2010 y del conteo de 2005.

La explicación del intenso avance experimentado por los nuevos municipios en los indicadores de marginación y rezago social parece encontrarse quizás no tanto en la mejor gestión de los recursos, sino en la recepción de volúmenes de inversión sensiblemente mayores. Además, cabe recordar, como mencionan Harvey (2004: 184-185 y 2007: 236-237) y Burguete *et al.* (2004a: 88-90 y 2004b: 256-257), que estas zonas apenas se beneficiaban de los repartos de fondos realizados desde las antiguas cabeceras. La remunicipalización ha hecho posible que estas poblaciones, antes excluidas, tengan acceso a fuentes de financiamiento no iguales, sino muy superiores a las correspondientes a sus demarcaciones anteriores.

Por último, cabe destacar el hecho de que si bien la mayor afluencia de recursos ha contribuido de manera indiscutible a elevar las condiciones de vida en los nuevos municipios en términos de educación y salud o de calidad y servicios básicos de las viviendas, no hay indicios de mejoría en la capacidad de sus residentes para obtener ingresos. La variable del IM que mide la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos presenta una clara tendencia a la divergencia durante el periodo 2000-2010 (véase el apéndice). A ello se añade que, de los nuevos municipios, sólo Benemérito de las Américas redujo esta carencia en mayor medida que lo correspondiente a la tendencia general. En Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero y San Andrés Duraznal, el porcentaje de la población con un ingreso inferior a dos salarios mínimos incluso aumentó. En el otro grupo de municipios, tanto en Ángel Albino Corzo como en Chenalhó, Ocosingo y Simojovel, aumentó

el porcentaje de la población con carencia de ingresos. Larráinzar y Las Margaritas fueron los únicos con reducciones. En total, 8 de los 13 municipios afectados por la reconfiguración territorial de 1999 empeoraron en términos absolutos en esta variable, algo que sólo ocurrió en otros 27 de los 117 municipios de Chiapas considerados.

Una evolución similar se aprecia en las variables de pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio). Sin evidencia de convergencia, de los nuevos municipios, sólo Benemérito de las Américas, San Andrés Duraznal y Santiago El Pinar disminuyeron su porcentaje de pobreza a un ritmo superior al pronosticado por los modelos. En Aldama y Montecristo de Guerrero, la proporción de población situada bajo las líneas de pobreza no disminuyó, sino aumentó. Lo mismo sucedió en 4 de los 6 municipios de origen. Larráinzar y Ocosingo son los únicos donde se observa un descenso de los porcentajes de pobreza durante el periodo 2000-2010.

Al comparar el número de posiciones ganadas o perdidas en la clasificación de pobreza¹³ con las del IM y el IRS (cuadro 2), se tienen resultados semejantes a los comentados. Larráinzar, Las Margaritas, Ocosingo y San Andrés Duraznal son los únicos municipios que ganan más posiciones, o pierden menos, en pobreza que en marginación o rezago social. Los otros 9 municipios analizados tienen un peor desempeño relativo en el combate a la pobreza que en la reducción de las condiciones de marginación y rezago de sus residentes.

Conclusiones

Aunque no es necesario crear un municipio para orientar recursos y acciones hacia un área específica, las características políticas, históricas y culturales de los territorios afectados por la remunicipalización de 1999 (Burguete y Leyva, 2007) permiten pensar que hubiese resultado muy difícil canalizar de otra forma el ingente volumen de inversión que ha beneficiado a estas poblaciones desde entonces. El hecho de alcanzar la categoría de municipio dotó a las zonas escindidas de capacidad de gestión y administración, pero también de “presencia”. Por ejemplo, el PNUD (2004 y 2005: 55) clasifica a Aldama y Santiago El Pinar entre los diez municipios de más bajo IDH del país. De modo

¹³ La dinámica de la pobreza de capacidades y de patrimonio es muy similar a la de la pobreza alimentaria. Por ello sólo se presentan datos de esta última.

análogo, (2008: 10) sitúa a Santiago El Pinar como el municipio de toda la república con mayor brecha de desarrollo entre hombres y mujeres.

Datos como éstos captaron la atención de las agencias y organizaciones promotoras del desarrollo, algo que otras microrregiones, en condiciones de rezago semejantes pero sin la categoría de municipio, no pudieron hacer al no entrar en estas comparaciones de manera independiente, sino integradas en otros territorios con indicadores más altos.

Como se ha mostrado, la mayoría de los nuevos municipios mejoró sensiblemente en el abatimiento del rezago social y la

Los municipios con mayores deficiencias en términos de población analfabeta, asistencia escolar de 6 a 14 años, derechohabiencia a servicios de salud, piso de las viviendas y acceso a energía eléctrica, mejoraron proporcionalmente más que las circunscripciones mejor dotadas.

marginación. La asistencia de menores a la escuela, el piso de las viviendas, el drenaje y la energía eléctrica se constituyeron en pilares fundamentales de este progreso. Los municipios de los cuales se escindieron no gozaron, en contraste, de un desempeño tan bueno. Sólo Simojovel disfrutó de una dinámica algo mejor que la tendencia media.

Un detalle ensombrece los avances comentados: mejoraron de manera muy destacada los niveles educativos, el acceso a medios de salud, la calidad y servicios básicos de las viviendas, entre otros indicadores, pero el referente al ingreso del IM incluso empeoró en términos absolutos en 8 de los 13 municipios analizados, siendo 4 de ellos de nueva creación. De hecho, sólo Larráinzar, Las Margaritas y Benemérito de las Américas lograron superar las tendencias estimadas para la totalidad del estado. La evolución de los porcentajes de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio tampoco fue especialmente buena en estas poblaciones, a pesar de que habitualmente la correlación entre los indicadores de marginación, rezago social y pobreza suele ser elevada. En este caso, la evolución de esta última característica resultó apreciablemente peor que la de las dos primeras.

Se tiene, por tanto, que los municipios de nueva creación han dispuesto de volúmenes de inversión muy superiores a la media estatal y a los que ejercieron los municipios en los que estaban integrados anteriormente; que esta inversión ha contribuido a reducir diversos rezagos estructurales; pero ésta, al menos por el momento, no parece haber permeado hasta los sistemas de producción y generación de riqueza.

El inconveniente de ello es que si finalmente estas poblaciones no son capaces de impulsar por sí mismas sus procesos de crecimiento y desarrollo, los problemas de marginación y rezago social tenderán a reproducirse, convirtiendo a estas economías en dependientes de los flujos de inversión mencionados, lo que llena de sentido la explicación de Burguete y Leyva (2007) sobre la formación de estos nuevos municipios.¹⁴

¹⁴ Mediante un razonamiento semejante, Valenzuela señala que “el gasto estatal de ayuda a los pobres [...] opera como una limosna pública pues no crea actividades y trabajos productivos. Las funciones más o menos latentes de estos gastos apuntan al mantenimiento del *statu quo*, evitando las posibles explosiones sociales. De hecho, es muy claro que el crecimiento de este gasto social respondió al peligro del zapatismo y para nada a un real propósito de desarrollo económico regional” (2013: 37).

- Aristóteles ([330 a.C.] 1999), *Política*, Madrid, Gredos.
- Atkinson, A. (1974), "Poverty and income inequality in Britain", en Wedderburn, D. (ed.), *Poverty, inequality, and class structure*, Londres, Cambridge University Press, pp. 43-70.
- Bacha, E. (1986), "El economista y el rey de Belindia: una fábula para tecnócratas", en Bacha, E. *El milagro y la crisis: Economía brasileña y latinoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 13-17.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1990), "Economic growth and convergence across the United States", en *NBER Working Paper Series*, núm. 3419, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- _____(1992), "Convergence", en *Journal of Political Economy*, vol. 100, núm. 2, pp. 223-251.
- _____(1995), *Economic growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Becker, G. (1964), *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, Nueva York, National Bureau of Economic Research
- Becker, G. y B. Chiswick (1966), "Education and the distribution of earnings", en *American Economic Review*, vol. 56, núm. 2, pp. 358-369.
- Bodkin, R. y D. Conklin (1971), "Scale and other determinants of municipal government expenditures in Ontario: A quantitative analysis", en *International Economic Review*, vol. 12, núm. 3, pp. 465-481.
- Boulding, K. (1949), "Income or welfare", en *Review of Economic Studies*, vol. 17, núm. 2, pp. 77-86.
- Burguete, A. y X. Leyva (2004), "Introducción general: la remunicipalización y el proceso de paz en Chiapas", en Burguete, A. y X. Leyva (coords.), *Estudios monográficos: nuevos municipios en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas/CIESAS, pp. 11-22.
- _____(2007), *La remunicipalización de Chiapas: lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Burguete, A.; Torres, J. y F. Álvarez (2004a), "Aldama", en Burguete, A. y X. Leyva (coords.), *Estudios monográficos: nuevos municipios en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas/CIESAS, vol. I, pp. 23-135.
- _____(2004b), "Santiago El Pinar", en Araceli Burguete y Xochitl Leyva (coords.), *Estudios monográficos: nuevos municipios en Chiapas*, vol. II, Tuxtla Gutiérrez, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas/CIESAS, pp. 173-308.
- CONAPO (2001), *Índices de marginación, 2000*, Consejo Nacional de Población, México, D.F., disponible en: www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion.
- _____(2011), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, Consejo Nacional de Población, México, D.F., disponible en: www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion.
- CONEVAL (2007), *Mapas de pobreza por ingresos y rezago social 2005*, México, D.F., Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- _____(2011), *Índice de rezago social 2010*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., disponible en: www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/cifras/rezago%20social%202010.es.do.
- _____(2012), *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010*, México, D.F., Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en: www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/evolucion_de_las_dimensiones_pobreza_1990_2010.es.do.

- DOF (2010), "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza", en *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio, sección 2ª, pp. 11-70.
- Domínguez, J. y A. Martín (2006), "Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores", en *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, núm. 2, pp. 27-66.
- Fourier, Charles (1822), *Traité de l'association domestique-agricole*, París.
- García, M. y J. Solís (2007), "Montecristo de Guerrero: la agenda pendiente de la remunicipalización", en Burguete, A. y X. Leyva (coords.), *La remunicipalización de Chiapas: lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, pp. 271-317.
- Gauss, C. (1809), *Theoria motus corporum coelestium in sectionibus conicis solem ambientium*, Hamburgo, F. Perthes & J.H. Besser.
- Gujarati, D. (2003), *Econometría*, México, D.F., McGraw-Hill.
- Harvey, N. (2004), "Benemérito de las Américas y Marqués de Comillas", en Burguete, A. y X. Leyva (coords.), *Estudios monográficos: nuevos municipios en Chiapas*, vol. I, Tuxtla Gutiérrez, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas/CIESAS, pp. 137-245.
- Harvey, N. (2007), "La remunicipalización en Marqués de Comillas y Benemérito de las Américas: entre la vía institucional y la vida cotidiana", en Burguete, A. y X. Leyva (coords.), *La remunicipalización de Chiapas: lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, pp. 223-270.
- Hirsch, W. (1959), "Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation", en *Review of Economics and Statistics*, vol. 41, núm. 3, pp. 232-241.
- "Local versus areawide urban government services", en *National Tax Journal*, vol. 17, pp. 311-339.
- INEGI (varios años), *Anuario estadístico de Chiapas*, Aguascalientes, INEGI. Disponible en: www.inegi.org.mx/sistemas/productos/.
- Kakwani, N. (1986), *Analyzing redistribution policies: a study using Australian data*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Keynes, J. (1936), *The general theory of employment, interest and money*, Londres, Macmillan.
- King, G. (1696), *Natural and political observations and conclusions upon the state and condition of England*, documento de trabajo.
- Krugman, P. (1995), *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Legendre, A. (1805), *Nouvelles méthodes pour la détermination des orbites des comètes*, París, Firmin Didot.
- Malthus, T. (1820), *Principles of political economy considered with a view to their practical application*, Londres, John Murray.
- ([1872] 1986), *Ensayo sobre el principio de la población*, 7ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- McGillivray, M. (1991), "The human development index: Yet another redundant composite indicator?", en *World Development*, vol. 19, núm. 10, pp. 1461-1468.
- McGillivray, M. y H. White (1993), "Measuring development? The UNDP's human development index", en *Journal of International Development*, vol. 5, núm. 2, pp. 183-192.
- Mincer, J. (1958), "Investment in human capital and personal income distribution", en *Journal of Political Economy*, vol. 66, núm. 4, pp. 281-302.
- Myrdal, G. (1979), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Overbeek, J. (1984), *Historia de las teorías demográficas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Peláez, Ó. (2012), “Análisis de los indicadores de desarrollo humano, marginación, rezago social y pobreza en los municipios de Chiapas a partir de una perspectiva demográfica”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 12, núm. 38, pp. 181-213.
- Pena, J. (1977), *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines. Una aplicación al caso español*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
- Petty, W. (1690), *Political arithmetick, or, a discourse concerning the extent and value of lands, people, buildings, husbandry, manufacture, commerce, fishery, artizans, seamen, soldiers, publick revenues, interest, taxes*, Londres, Robert Clavel.
- Platón (2003), *Diálogos. Obra completa en 9 volúmenes. Volumen IV: República*, Madrid, Gredos.
- PNUD (1990), *Desarrollo humano: informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- _____(2003), *Informe sobre desarrollo humano México 2002*, México, Mundi-Prensa México.
- _____(2004), *Índice de desarrollo humano municipal en México*, CD-ROM, México, PNUD.
- _____(2005), *Informe sobre desarrollo humano. México 2004*, México, PNUD.
- _____(2007), *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007*, México, PNUD.
- _____(2008), *Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005*, México, PNUD.
- _____(2009), *Indicadores de desarrollo humano y género en México 2000-2005*, México, PNUD.
- _____(2010), *Informe sobre desarrollo humano 2010. Edición del vigésimo aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*, México, PNUD.
- _____(2011), *Informe sobre desarrollo humano México 2011*, México, PNUD.
- _____(2012), *El índice de desarrollo humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, México, PNUD.
- Prieto, Á.; Zofio, J. e I. Álvarez (2009), “Economías de escala, densidad y alcance en la provisión pública de infraestructura básica municipal”, en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, vol. 190, núm. 3, pp. 59-94.
- Ricardo, D. (1817), *On the principles of political economy, and taxation*, Londres, John Murray.
- Rowntree, B. (1901), *Poverty: a study of town life*, Londres, Macmillan.
- Say, J. (1803), *Traité d'économie politique ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se composent les richesses*, París, Deterville.
- Schultz, T. (1961), “Investment in human capital”, en *American Economic Review*, vol. 51, núm. 1, pp. 1-17.
- Seers, D. (1969), “The meaning of development”, en *International Development Review*, vol. 11, núm. 4, pp. 2-6.
- Sen, Amartya (1983), “Poor, relatively speaking”, en *Oxford Economic Papers*, vol. 35, núm. 2, pp. 153-169.
- Shapiro, H. (1963), “Economies of scale and local government finance”, en *Land Economics*, vol. 39, núm. 2, pp. 175-186.
- Smith, A. (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Londres, W. Strahan & T. Cadell.
- Spiegel, H. (1973), *El desarrollo del pensamiento económico*, Barcelona, Omega.
- Tiebout, C. (1960), “Economies of scale and metropolitan governments”, en *Review of Economics and Statistics*, vol. 42, núm. 4, pp. 442-444.
- Toledo, S. (2007), “San Andrés Duraznal: el juego político de la remunicipalización”, en Araceli Burguete y Xochitl Leyva (coords.), *La remunicipalización de Chiapas: lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, pp. 45-89.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*, Berkeley, University of California Press.

-
- Townsend, P. (1993), *The international analysis of poverty*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf.
- Valenzuela, J. (2013), "Un mundo más ancho y más ajeno: neoliberalismo y desigualdades regionales", en Jorge Isaac Egurrola, Jorge López Arévalo y Luis Quintana Romero (coords.), *Desigualdad y desarrollo regional: Chiapas y el Sur Pacífico mexicano*, México, Plaza y Valdés.
- Winslow, C. (1951), "The cost of sickness and the price of health", en *World Health Organization Monograph Series*, núm. 7, Ginebra.
- Zarzosa, P. (1996), *Aproximación a la medición del bienestar social*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid.

Estimaciones de los modelos y errores de estimación

	Educación					Salud	Calidad de las viviendas	
	Población analfabeta de 15 años o más (IRS)	Población sin primaria completa de 15 años o más (IM)	Población con educación básica incompleta de 15 años y más (IRS)	Población que no asiste a la escuela de 6 a 14 años (IRS)	Población sin derechohabencia a servicios de salud (IRS)		Occupantes en viviendas con piso de tierra (IM)	Viviendas con piso de tierra (IRS)
β_1	-0.0027	0.0003	0.0026	-0.0044	-0.0116	-0.0029	-0.0026	
t-estadístico	-5.6177	0.7356	7.0905	-2.8895	-8.6586	-4.5004	-4.2994	
p-valor	0.0000	0.4635	0.0000	0.0046	0.0000	0.0000	0.0000	
Errores de estimación (e_{ij}):								
Ángel Albino Corzo	0.0016	0.0018	0.0128	0.1257	0.2461	-0.0025	-0.0011	
Chenalhó	0.0698	0.0738	0.0536	0.0966	-0.1410	0.1279	0.1432	
Larráinzar	-0.1001	-0.0979	0.0136	0.1924	-0.0292	-0.0343	-0.0293	
Las Margaritas	-0.0083	-0.0051	0.0257	0.0115	-0.0158	0.0098	-0.0046	
Ocosingo	0.0772	0.0772	0.0062	0.0344	0.1186	0.0373	0.0241	
Simojovel	0.0050	-0.0027	0.0308	-0.0692	-0.0857	-0.1311	-0.1401	
Aldama	-0.2027	-0.2021	0.0073	-0.1847	-0.3727	-0.0977	-0.0776	
Benemérito de las A.	0.0207	0.0090	-0.0665	-0.0191	-0.0005	-0.1367	-0.1610	
Maravilla Tenejapa	0.0783	0.0654	0.0195	0.1908	-0.0926	-0.0079	-0.0249	
Marqués de Comillas	0.0422	0.0438	0.0322	-0.0660	-0.0357	-0.2187	-0.2258	
Montecristo de G.	-0.0254	-0.0222	0.0190	0.0735	0.0489	-0.1039	-0.0908	

Continuación del cuadro "Estimaciones de los modelos y errores de estimación".

	Educación					Salud	Calidad de las viviendas	
	Población analfabeta de 15 años o más (IM)	Población analfabeta de 15 años o más (IRS)	Población sin primaria completa de 15 años o más (IM)	Población con educación básica incompleta de 15 años y más (IRS)	Población que no asiste a la escuela de 6 a 14 años (IRS)		Población sin derechohabencia a servicios de salud (IRS)	Ocupantes en viviendas con piso de tierra (IM)
San Andrés Duraznal	0.0149	0.0104	0.0249	0.0796	-0.0713	-0.2006	-0.2300	-0.2269
Santiago El Pinar	-0.0752	-0.0904	-0.0915	-0.0466	-0.1875	-0.3644	-0.1124	-0.1060

Fuente: Elaboración propia.

Espacio	Servicios básicos en las viviendas							
	Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo (IM)	Viviendas que no disponen de drenaje (IFS)	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario (IFS)	Ocupantes en viviendas sin agua entubada (IM)	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública (IFS)	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica (IM)	Viviendas que no disponen de energía eléctrica (IFS)	
β_1	0.0032	0.0055	-0.0004	-0.0061	0.0012	-0.0033	-0.0033	
t-estadístico	4.0671	8.4993	-0.5495	-1.8477	0.9014	-2.7879	-2.7461	
p-valor	0.0001	0.0000	0.5837	0.0672	0.3692	0.0062	0.0070	
Errores de estimación (e_{it}):								
Ángel Albino Corzo	0.0119	-0.0467	-0.0424	0.0812	0.5917	-0.0064	0.0105	
Chenalhó	0.0532	-0.0057	0.0456	-0.1370	-0.1282	-0.1058	-0.0852	
Larráinzar	0.1803	0.0026	-0.0258	-0.0636	0.0745	0.0446	0.0455	
Las Margaritas	-0.0226	-0.0973	-0.1060	0.1554	-0.0008	0.3512	0.2629	
Ocosingo	0.0882	0.0677	0.0261	-0.0311	0.0089	0.3405	0.2638	
Simojovel	0.0631	-0.0876	-0.1082	-0.1407	-0.1896	-0.1848	-0.1813	
Aldama	0.1693	-0.1468	-0.0723	-0.3495	-0.1267	-0.1395	-0.1070	
Benemérito de las A.	-0.0894	-0.0414	-0.0548	0.0184	-0.1467	-0.1061	-0.1117	
Maravilla Tenejapa	0.0359	-0.0321	-0.0778	-0.3963	-0.4408	0.1263	0.1006	
Marqués de Comillas	-0.0289	0.0024	0.0209	-0.0312	-0.2588	-0.1003	-0.1050	
Montecristo de G.	-0.0097	-0.0299	-0.0332	-0.2067	-0.0104	-0.0651	-0.0696	
San Andrés Duraznal	0.1203	-0.1081	-0.0366	1.0120	0.0364	0.4667	0.2129	

Continuación del cuadro "Estimaciones de los modelos y errores de estimación".

Espacio	Servicios básicos en las viviendas							
	Viviendas con algún nivel de hachamiento (IM)	Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo (IM)	Viviendas que no disponen de drenaje (IRS)	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario (IRS)	Ocupantes en viviendas sin agua entubada (IM)	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública (IRS)	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica (IM)	Viviendas que no disponen de energía eléctrica (IRS)
Santiago El Pinar	-0.1470	-0.1994	-0.3148	-0.1650	2.5436	0.9565	-0.2750	-0.2622

Fuente: Elaboración propia.

	Activos en el hogar		Escala	Ingreso	Pobreza		
	Viviendas que no disponen de lavadora (IRS)	Viviendas que no disponen de refrigerador (IRS)			Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos (IM)	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades
β_i	0.0130	0.0091	0.0001	0.0039	-0.0003	-0.0003	-0.0009
t-estadístico	11.0699	15.6716	0.2043	5.2750	-0.3751	-0.3806	-1.4332
p-valor	0.0000	0.0000	0.8385	0.0000	0.7083	0.7042	0.1545
Errores de estimación (e_{ij}):							
Ángel Albino Corzo	-0.0521	0.0407	0.0125	0.0729	0.2442	0.1739	0.0683
Chenalhó	0.1107	0.1151	0.0363	0.0845	0.1768	0.1414	0.0600
Larráinzar	0.1035	0.1077	0.0363	-0.0109	0.0263	0.0100	-0.0030
Las Margaritas	0.0580	0.0491	0.0213	-0.0163	0.0674	0.0622	0.0286
Ocosingo	0.1341	0.1428	-0.0381	0.0949	-0.0326	-0.0424	-0.0476
Simojovel	0.1086	0.1180	0.0133	0.0675	0.1430	0.1093	0.0363
Aldama	0.1020	0.1028	0.0363	0.0045	0.2417	0.1771	0.0686
Benemérito de las A.	-0.1029	-0.2298	0.0511	-0.0442	-0.0826	-0.0713	-0.0405
Maravilla Tenejapa	0.0138	-0.0726	0.0363	0.0101	0.0498	0.0305	0.0090
Marqués de Comillas	-0.0295	-0.2195	0.0363	0.0697	0.0271	0.0163	0.0056
Montecristo de G.	-0.1396	-0.0727	0.0363	0.1542	0.1817	0.1606	0.0836
San Andrés Duraznal	0.0962	0.0911	0.0363	0.0647	-0.0264	-0.0225	-0.0051
Santiago El Pinar	0.1160	0.1119	0.0363	0.0122	-0.0582	-0.0492	-0.0218

Fuente: Elaboración propia.

Esquema de transferencias a los municipios
y propuestas alternativas. El caso de
Quintana Roo, 2009

| Luis Fernando Cabrera Castellanos
e Iván Josué Valdés Frías
Universidad de Quintana Roo

Plan of transfers to municipalities and alternative proposals.
The case of Quintana Roo, 2009

Resumen

Dada la alta dependencia de los gobiernos municipales respecto de las transferencias federales, así como la poca transparencia que suelen tener las fórmulas de distribución de éstas, el presente trabajo realiza una revisión de las ecuaciones de asignación de transferencias a los municipios del estado de Quintana Roo y se plantean tres alternativas: una basada en criterios redistributivos; otra, en criterios de eficiencia de los gobiernos municipales, y, finalmente, una fórmula intermedia que combina criterios de este tipo y de redistribución. Estas opciones pueden ser incorporadas a las leyes de ingresos de cualquier entidad federativa, dependiendo del nivel de desarrollo municipal y de los objetivos económicos y sociales del gobierno. En todo caso, son algoritmos propuestos que presentan transparencia y un objetivo claro a lograr.

Palabras clave

Federalismo fiscal, capacidad fiscal, municipios, transferencias y México.

Clasificación JEL: H71, H73, H77.

Abstract

Given the high dependence of local governments on federal transfers, and the lack of transparency of the distribution formulas, this paper conducts a review of the allocation formulas transfers to municipalities of Quintana Roo. Three alternatives to existing formulas are proposed: one based on redistributive criteria, another on efficiency of municipal governments, and finally an intermediate formula based on a mix of efficiency and redistributive criteria. These alternatives may be incorporated into the revenue laws of any state, depending on the level of municipal development and economic and social objectives of the government. In any case, these alternative formulas are transparent with a clear objective.

Keywords

Fiscal federalism, fiscal capacity, local governments, transfers and Mexico.

Recibido: 20 de noviembre de 2012.

Aceptado: 8 de mayo de 2013

Esquema de transferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009¹

Luis Fernando Cabrera Castellanos
e Iván Josué Valdés Frías

Introducción

Una de las mayores deficiencias del federalismo fiscal mexicano es, sin duda, la baja autonomía financiera de los gobiernos subnacionales o, dicho de otra manera, la alta dependencia que éstos tienen de las transferencias federales. Alrededor de 90% de los ingresos de los gobiernos estatales y municipales provienen de estas transferencias, por lo que resulta de suma importancia para el federalismo fiscal mexicano la discusión en torno a los esquemas de asignación de estas fuentes de ingreso (Ávila e Hinojosa, 2011).

Los actuales esquemas de distribución de transferencias intergubernamentales en el país adolecen de fallas tanto en términos de eficiencia como de equidad (Cabrera y Lozano, 2010). Precisamente a partir de esa premisa y de la importancia del tema, esta investigación plantea algunas modificaciones a las fórmulas de asignación de las transferencias a los municipios. Específicamente, se proponen tres opciones: una con énfasis en la redistribución; otra coloca el acento en la eficiencia de los gobiernos locales, y la tercera, en una fórmula intermedia. Con base en cada una de éstas se realizó la simulación, empleando el caso de los municipios del estado de Quintana Roo y analizando los efectos que la aplicación de cada fórmula tendría en los ingresos de los gobiernos municipales.

Si bien se centró en el caso de Quintana Roo, es pertinente destacar que estas fórmulas (o variantes de las mismas) pueden ser incluidas en las respectivas leyes de ingresos de cada entidad, dependiendo del grado de desarrollo que sus municipios presenten y de los objetivos que los tomadores de decisiones busquen.

¹ Los autores desean expresar su agradecimiento a los dos evaluadores anónimos, cuyas recomendaciones permitieron importantes correcciones. El resultado final es, por supuesto y como siempre, nuestra completa responsabilidad.

Este artículo se divide en cuatro apartados: el primero hace referencia a los conceptos teóricos generales de descentralización, federalismo fiscal y transferencias; el siguiente proporciona un panorama de la evolución del federalismo en México y de la situación actual en que se encuentra el país y los estados; la tercera parte se enfoca en la descripción de las finanzas del estado de Quintana Roo, su sistema de ingresos, egresos y transferencias, para luego delinear en ese mismo sentido a sus municipios. Cabe mencionar que se pone énfasis en los dos grandes bloques de transferencias que reciben los municipios: *participaciones y aportaciones*, analizando los criterios de distribución de ambas. Finalmente, se propone la modificación de los criterios de distribución de las participaciones con el propósito de que este importante bloque de transferencias incentive la actuación municipal, a fin de cumplir objetivos de las distintas orientaciones políticas. El trabajo concluye con un breve apartado de conclusiones.

Antecedentes

Con la aceptación generalizada de la distribución de funciones y fuentes de ingreso entre los distintos órdenes de gobierno propuesta por Musgrave (1959), el federalismo fiscal o sistema descentralizado del gobierno nació con un “pecado original”: la necesidad de efectuar transferencias intergubernamentales. El adjudicar las bases impositivas más amplias a los gobiernos centrales implicó la existencia de desequilibrios o brechas financieras verticales desde el origen mismo del sistema descentralizado.

Así, se produce un desequilibrio financiero vertical cuando las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales son mayores que su capacidad de generar ingresos, mientras que la administración central tiene una recaudación mayor a sus responsabilidades de gasto. Si una jurisdicción carece de la capacidad de ofrecer a sus ciudadanos la misma calidad en los servicios públicos que el promedio de las demás jurisdicciones, se gesta un desequilibrio financiero horizontal.

Ambos desequilibrios o brechas financieras² están íntimamente relacionados, lo que en su aplicación concreta puede dificultar

² Para algunos autores, como Bird (1993) brecha y desequilibrio financiero son sinónimos, mientras que para Cabrera y Lozano (2010) la brecha financiera es anterior a las transferencias y el desequilibrio es posterior a la asignación de las mismas.

su clara distinción (Ruiz-Huerta, 1991). De este modo, la asignación de las transferencias, al presentarse en todos los ámbitos de gobierno pero afectar a cada jurisdicción de manera diferente, según la fórmula que se emplee, impacta ambos desequilibrios. Ello pone de relieve la pertinencia del objetivo de este trabajo: proponer fórmulas que, al tiempo que cubran el desequilibrio vertical, incidan también en la disminución del horizontal.

Peña (2011) menciona que los efectos de las transferencias federales en las finanzas de los gobiernos receptores dependen básicamente del criterio de distribución que se elija. Éste puede generar incentivos para que las autoridades locales desempeñen o no acciones en materia de recaudación local. Según Rosen (2002), tanto las transferencias condicionadas como las que no lo son reducen el esfuerzo fiscal de los receptores. Cabrero (2006) menciona la fuerte tendencia de los gobiernos subnacionales a explotar las transferencias de la esfera central y la inclinación al sobreendeudamiento. En ese mismo sentido, Raich (2004) destaca que los efectos pueden ser la reducción de la rendición de cuentas (*accountability*) de los gobiernos locales sobre sus decisiones fiscales y la desincentivación del esfuerzo fiscal.

Transferencias federales en México

En México el principal marco normativo por el que se regulan las relaciones fiscales entre los ámbitos de gobierno está integrado, en primera instancia, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Ley de Planeación Nacional o Estatal (LNP).

A partir de la reforma fiscal y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en 1980 se instrumentó en el país un nuevo régimen de transferencias, conformado por dos bloques principales: participaciones y aportaciones, las primeras son no condicionadas y las segundas se caracterizan porque los recursos son orientados a un fin específico según el fondo, por lo que se consideran condicionadas. A estas dos se suman las efectuadas por convenios de descentralización.

En esencia, las participaciones son transferencias que se identifican como incondicionadas, porque no están sujetas a restricciones impuestas por el donante. Las aportaciones, por su parte, se

clasifican como condicionadas puesto que son recursos etiquetados que deben aplicarse en objetivos específicos determinados en la LCF.

Participaciones

Los estados cedieron potestades tributarias al gobierno central con el objetivo de que éste administre de manera más eficiente la recaudación de ciertos impuestos,³ para luego transferir recursos de vuelta a las secretarías de Hacienda estatales; dichas transferencias se denominan *participaciones* y se identifican como recursos provenientes del Ramo 28, “Participaciones a entidades federativas y municipios” en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para que los estados obtengan participaciones de los ingresos federales tienen que celebrar un convenio ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la distribución de aquéllas a través del Fondo General Participable (FGP) se lleva a cabo considerando la del 20% de la recaudación federal participable (RFP), la cual será la que obtenga la federación por todos sus impuestos y derechos sobre la extracción de petróleo y de minería. El artículo 2º de la LCF párrafos II y III establece los conceptos que no se toman en cuenta para formar parte de la RFP. En el año 2007, el Ejecutivo promovió un cambio en la fórmula de distribución del FGP, reformando la participación de los estados y municipios en los ingresos. Entró en vigor en el ejercicio 2008 y tiene por objeto:

- Incrementar los recursos de las entidades federativas, sin erosionar los ingresos de la federación.
- Lograr mayor corresponsabilidad de las entidades federativas en términos hacendarios, especialmente en el fortalecimiento de los ingresos propios de las haciendas locales (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007).

El cuadro 1 compara los criterios de distribución del FGP, el cual es el de mayor importancia dentro del bloque de las participaciones.⁴

³ De acuerdo con Gutiérrez (2003: 55) el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implicó la suspensión de 383 impuestos estatales y 203 municipales.

⁴ Los estados participan en el Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), Tenencia y Uso de



Cuadro 1. Criterios de distribución del FGP para los estados

Anterior a la reforma de 2008	Ley vigente
<p>Se determina de 20% de la RFP.</p> <p>Distribución:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 45.17% en proporción directa al número de habitantes. ▪ 45.17% con base en el cambio de la recaudación de los impuestos asignables (IEPS, Tenencia y Uso de Vehículos e ISAN). ▪ 9.66% de la proporción inversa de las participaciones per cápita. 	<p>Continúa determinándose de 20% de la RFP.</p> <p>Distribución:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación del fondo que la entidad recibió en el ejercicio 2007. <p>+</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El crecimiento del FGP entre el año 2007 y el año t. <p>Multiplicado por la suma de los siguientes componentes:</p> <p>Participa con un 60% de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ (El crecimiento del PIB de cada estado x población) / (suma del crecimiento de PIB de cada estado x población de cada estado). <p>Participa con un 30% de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ (El promedio de 3 años de las tasas de crecimiento en la recaudación de impuestos y derechos locales de cada estado) x población / (la suma del promedio de crecimiento de 3 años de las tasas de crecimiento en la recaudación de impuestos y derechos locales de cada estado) x población. <p>Y participa con un 10% de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ (La recaudación de impuestos y derechos locales en cada estado en el año t) x población / (la suma de la recaudación de impuestos y derechos locales en cada estado en el año t) x población.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) 2007 y Ley de Coordinación Fiscal (LCF) 2007 y 2009.

La federación ha transferido recursos por concepto de participaciones a los estados de manera creciente, de acuerdo con la variación en la recaudación federal participable total. La reforma en la fórmula de distribución en el FGP aplicada para el ejercicio fiscal 2008 se enfoca más en criterios resarcitorios que redistributivos.

Vehículos, 0.136% de la RFP, Derecho Adicional Sobre Extracción de Petróleo, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Incentivos Económicos, Fondo de Fiscalización, Fondo de Extracción de Hidrocarburos e IEPS Gasolina y Diesel (SHCP).

Aportaciones

La reforma del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en noviembre de 1997, propone la creación del Ramo 33, en el cual se establece la figura de “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”, que fueron incorporadas por primera ocasión en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

El federalismo fiscal o sistema descentralizado del gobierno nació con un “pecado original”: la necesidad de efectuar transferencias intergubernamentales.

A diferencia de las participaciones, las aportaciones son transferencias condicionadas; es decir, son recursos etiquetados y, por lo tanto, su aplicación está orientada a objetivos específicos, entre los cuales destacan: combate al rezago en educación, salud y pobreza; fortalecimiento municipal, e infraestructura social y seguridad pública.

Actualmente las aportaciones están constituidas por ocho rubros: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN-DF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades y el Distrito Federal (FASP) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) (véase cuadro 2).



Cuadro 2. Integración del Ramo 33, “Aportaciones federales a entidades federativas y municipios”

Fondo	Nivel que lo ejerce	Empleo de los recursos
FAEB	Estatal	Necesidades de educación básica y normal (salarios, materiales y suministros).
FASSA	Estatal	Salarios, materiales y suministros.
FAIS ⁵	Estatal / municipal	Obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en rezago social y pobreza extrema.
FORTAMUN-DF	Municipal	Principalmente para pago de deuda, derechos y aprovechamientos por concepto de agua y seguridad pública.
FAM	Estatal	Desayunos escolares, apoyos de alimentarios, asistencia social de población en pobreza, infraestructura física en educación y apoyos.
FAETA	Estatal	Salario, materiales y suministro para el combate al rezago en alfabetización, educación básica y formación laboral.
FASP	Estatal	Implementación de programas de prevención, profesionalización, equipamiento, infraestructura y modernización de las fuerzas de seguridad.
FAFEF	Estatal	Infraestructura, saneamiento financiero, modernización de los registros públicos y de recaudación, educación, protección civil e investigación.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), 2010.

Las transferencias condicionadas atienden principalmente el gasto resultante de la descentralización de los servicios de salud (FASSA) y en educación (FAEB y FAETA), mientras que las demás tienen como objetivo mejorar la calidad de los servicios públicos y las condiciones de vida de la población, así como generar infraestructura productiva que beneficie a la población más vulnerable (Cabrera y Lozano, 2010) (véase cuadro 3).

⁵ Se divide en Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo de Infraestructura Social Municipal, cada uno conformado por 0.303 y 2.197% de los RFP, respectivamente.



Cuadro 3. Criterios de distribución de los fondos del Ramo 33

Fondo	Criterios de distribución
FAEB	Matrícula pública de educación básica por estado, índice de calidad educativa, gasto estatal en educación y la aportación del FAEB en el año anterior.
FASSA	Población en la entidad, mortalidad, índice de marginación y gasto federal en salud para la población abierta.
FAIS*	FISE: ingreso per cápita, nivel educativo, espacio en la vivienda, drenaje, disponibilidad de electricidad y combustible. FISM: población ocupada, analfabetismo, drenaje y disponibilidad de electricidad.
FORTAMUN-DF	Número de habitantes con que se cuente.
FAM	La distribución se establece en el PEF.
FAETA	La distribución se formula considerando las estrategias y prioridades para el combate al rezago en alfabetización, educación básica y formación de trabajo.
FASP	Número de habitantes, ocupación penitenciaria y acciones programadas.
FAFEF	Crecimiento del fondo desde el año 2007, la población y la inversa del PIB.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Fiscal, 2010.

A partir de la reforma de 2007, el FAFEf se distribuyó de forma inversamente proporcional al Producto Interno Bruto per cápita estatal y el FAEB incorporó a sus criterios de distribución algunas variables de carácter redistributivo, como el rezago en el gasto federal por alumno, y variables que incentivan la eficiencia, como la calidad en la educación (Peña Ahumada, 2011). Este mismo autor determina que 52% de la RFP se transfiera a través de los dos grandes bloques (corresponde 25.33% a aportaciones y 25.33% a participaciones).

Otras transferencias

Además de las anteriormente mencionadas, se encuentran otras de importancia relativamente menor, pero no por ello menos relevantes; por ejemplo, el Fideicomiso de Apoyos para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas, que se determina sobre ingresos petroleros extraordinarios, se distribuye según la estructura del FGP y está etiquetado en la inversión en infraestructura.

Aquí también puede mencionarse los convenios de descentralización, los cuales consisten en transferencias destinadas a funciones específicas delegadas por la federación a los estados. Estos recursos son canalizados a través de organismos operadores y se asignan con base en el esquema de transferencias compensatorias, en las que la federación pone una parte de los recursos y los receptores deben complementarlos.

Criterios de distribución

Como se mencionó, uno de los objetivos más importantes de las transferencias es reducir, en la medida de lo posible, los desequilibrios fiscales verticales y horizontales. No obstante, se pueden aprovechar también para incentivar ciertas conductas de los gobiernos receptores, considerando las necesidades, características y otras condiciones de los gobiernos subnacionales.

Se toman en cuenta cinco criterios que se pueden utilizar para construir fórmulas o mecanismos de distribución (Peña y Monroy, 2008):

- **Resarcitorios.** Examinan el nivel de recaudación, el dinamismo y las características de una economía local. La idea es resarcir lo que cada gobierno subnacional aporta a la hacienda o economía nacional, transfiriéndole mayores recursos a quien más aporta.
- **Distributivos.** Comprenden criterios demográficos o territoriales para asignar los fondos. El sentido es que a mayor población o extensión territorial se requieren más recursos para la atención de la ciudadanía, de servicios públicos, obras y acciones, entre otros.
- **Compensatorios.** Incluyen factores de vulnerabilidad como rezago social, marginación y pobreza para la asignación de recursos; la idea es reducir la brecha entre los gobiernos subnacionales de mayor y menor desarrollo.
- **Históricos o inerciales.** Abarcan los montos distribuidos en ejercicios pasados para la asignación del recurso en el presente. Los valores pueden tomar en cuenta la inflación para tornar los valores reales o establecer un fondo de “garantía”, que permita al receptor recibir al menos la misma proporción de recursos que el año anterior.
- **De incentivos a avances programáticos.** Son aquéllos que consideran el grado de avance, cumplimiento y obtención de metas establecidas en los programas, proyectos, convenios o estrategias para

asignar mayores montos de transferencias; es decir, toman en cuenta el desempeño de los receptores.

Se puede considerar otro más: la *distribución en partes iguales*, como un criterio equitativo. Por lo general, los mecanismos de distribución no son puros en cuanto a la utilización de un elemento, sino que pueden contener dos o más para conformar la fórmula.

Transferencias a los municipios del estado de Quintana Roo

El sistema de coordinación fiscal establece las bases de la relación fiscal entre el estado en estudio y sus municipios. La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo (LCFQROO, en adelante) es el principal instrumento normativo para este efecto. Los municipios quintanarroenses reciben ingresos por *participaciones* y *aportaciones*.⁶

Si bien no todos los municipios poseen la misma capacidad de recaudación, en el estado de Quintana Roo esto es especialmente contrastante; por ejemplo, Solidaridad obtiene más de 55% de sus ingresos de fuentes propias, mientras que José María Morelos sólo recauda menos de 2%. El cuadro 4 muestra la dependencia financiera de los municipios del estado.

⁶ Como participaciones están: FGP, FFM, IEPS, FOFIE, ISAN y IEPS Gasolina y Diesel, y como aportaciones: FISM y FORTAMUN-DF.



Cuadro 4. Relación de ingresos por municipio, promedio 2005-2008⁷

Municipio	Ingresos propios*	Participaciones	Aportaciones	Financiamiento	Otros ingresos
Benito Juárez (BJ)	52.70%	20.14%	14.20%	8.08%	4.88%
Othón P. Blanco (OPB)	20.71%	36.56%	33.17%	2.94%	6.63%
Solidaridad (SOL)	55.37%	12.97%	6.90%	4.59%	20.17%
Felipe Carrillo Puerto (FCP)	4.34%	49.29%	31.33%	7.68%	7.36%
Isla Mujeres (IM)	37.84%	51.46%	6.06%	2.49%	2.14%
Cozumel (COZ)	30.43%	35.99%	9.36%	14.20%	10.03%
Lázaro Cárdenas (LC)	7.20%	73.80%	13.99%	1.54%	3.47%
José María Morelos (JMM)	1.35%	62.15%	33.25%	1.47%	1.78%

Fuente: Elaboración propia con base en *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).

* Ingresos propios: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora.

Se puede apreciar la gran dependencia que en general tienen los municipios respecto a las transferencias federales. Otra característica de los municipios del estado es la fuerte desigualdad; en el año 2005, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) publicó la Encuesta Nacional de Población y Empleo, y determinó el grado de marginación de los municipios de Quintana Roo, de los cuales Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel presentaron un grado de marginación muy bajo, Othón P. Blanco e Isla Mujeres un grado medio, y Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas una alta marginación.

Participaciones

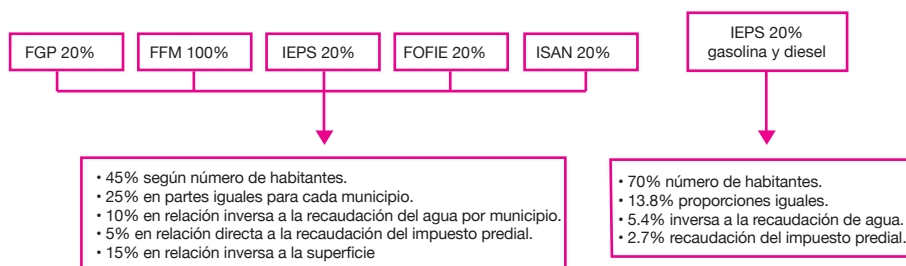
La fórmula contiene elementos distributivos (habitantes); equitativos (partes iguales); compensatorios y resarcitorios (relación inversa a la

⁷ Las siglas del encabezado corresponden a los municipios en el siguiente orden de izquierda a derecha: Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José Ma. Morelos, Lázaro Cárdenas y Solidaridad.

superficie territorial y a la recaudación del agua;⁸ relación directa a la recaudación del impuesto predial). El criterio dominante en la distribución del FGP a los municipios en el estado es el distributivo, debido al alto porcentaje del recurso que se considera (45%), por lo cual la fórmula no está alineada con el criterio de distribución de las participaciones que establece la LCF federal.⁹ El criterio estatal se muestra en la figura 1.



Figura 1. Fórmula estatal para la distribución de las participaciones



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2012) y LCFQROO.

Aportaciones

Distribución del FORTAMUN-DF

En su artículo 38 último párrafo, la LCF establece que para efectos de la distribución del FORTAMUN a los municipios, se considerará el número de habitantes con que cuente cada uno de éstos. La fórmula aplicada es la siguiente:¹⁰

⁸ Puede incentivar la ineficiencia en la recaudación.

⁹ Peña (2011) menciona que en 11 de los 31 estados predomina el criterio distributivo; en 10, el inercial; en 4, el resarcitorio; en 4 más, una combinación de varios criterios, y en 2 no se encuentra definido en la ley.

¹⁰ Es pertinente destacar que al existir un rezago en los datos sobre la población de hasta cinco años, se tiene un efecto particularmente importante en los municipios del norte del estado, dada la alta tasa de crecimiento poblacional que registran anualmente.

$$\frac{NP}{N} = \frac{\text{NÚMERO DE HABITANTES POR MUNICIPIO}}{\text{POBLACIÓN TOTAL DE LA ENTIDAD}}$$

Distribución del FISM en Quintana Roo

El artículo 35 de la LCF indica que los estados distribuirán a los municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) con una fórmula igual a la señalada en el artículo 34 de la misma Ley. No obstante, aclara, en aquellos casos en que la disponibilidad de la información no permita la aplicación de dicha fórmula, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto a la población del estado en igual situación;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto a la población del estado en igual situación;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto a la población estatal sin el mismo tipo de servicio, y
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

Las variables anteriores consideran la pobreza y algún tipo de rezago, por lo que el instrumento de distribución es fundamentalmente compensatorio. Los datos base para el cálculo de los criterios de distribución en este fondo son tomados por ley de la información publicada por el INEGI.

Propuesta de distribución de las participaciones

En este trabajo, se proponen tres nuevas fórmulas de distribución de los recursos que les corresponden a los gobiernos municipales. Éstas pretenden considerar los principios de equidad y eficiencia, así como proporcionar a las haciendas locales incentivos para su correcto ejercicio y premiar el esfuerzo recaudatorio.

Las tres fórmulas toman en cuenta elementos distintos, por lo que pueden ser adoptadas para cumplir diferentes objetivos prioritarios, contingencias o bien alinearse con los lineamientos de la administración en curso. Es decir, un gobierno tal vez busque el desarrollo por medio de incentivos a la productividad y estímulos a la eficiencia, en tanto que otro procure la redistribución de la riqueza para satisfacer en igual medida las necesidades de toda la población. Finalmente, las condiciones de cada entidad federativa determinarán el mecanismo más adecuado.

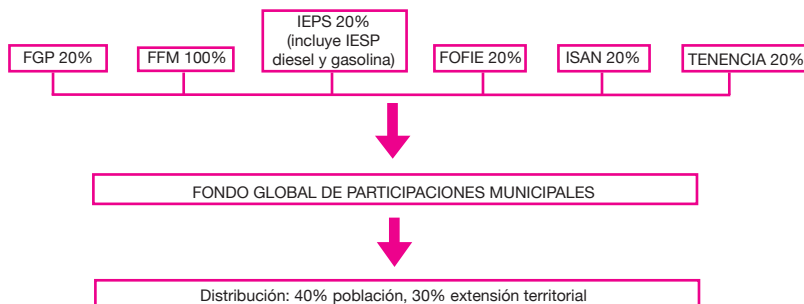
Dado que un cambio en los criterios de distribución implica necesariamente ganancias para ciertos municipios y una pérdida potencial para otros, en la propuesta se parte de asignar las nuevas fórmulas únicamente a los incrementos de las transferencias; por ello se asegura un monto mínimo nominal de distribución igual al año anterior, y sólo distribuir el crecimiento a partir de este monto con base en la nueva fórmula con el objetivo de no generar rechazo político a las propuestas.

Fórmula intermedia

La primera fórmula toma en consideración factores de equidad y eficiencia; su objetivo es brindarle a cada municipio el recurso suficiente para cumplir con las obligaciones que son de su competencia, distribuyéndolos mediante este criterio, que se representa en la figura 2.



Figura 2. Fórmula con base intermedia



La representación matemática del criterio anterior es:

$$\rho_j = \rho_{j_0} + P \left(\beta_1 \frac{Pob_j}{\sum_j Pob_j} + \beta_2 \frac{Ext_j}{\sum_j Ext_j} + \beta_3 \frac{RPC_j}{\sum_j RPC_j} \right) \quad (\text{Ecuación 1})$$

Donde:

β_1 = corresponde a la ponderación asignada, que es de 0.40;

β_2 = corresponde a la ponderación asignada, que es de 0.30;

β_3 = corresponde a la ponderación asignada, que es de 0.30;

P = incremento del Fondo Global de Participaciones desde el año 2008;

ρ_{j_0} = participación en los recursos del municipio j en el año base (2008);

ρ_j = participación en los recursos del municipio j ;

Pob_j = población del municipio j ;

Ext_j = extensión territorial del municipio j , y

RPC_j = recaudación per cápita del municipio j correspondiente a los recursos propios.

A continuación se presenta la simulación de la aplicación de esta fórmula con información correspondiente al año 2008, para determinar el monto de distribución de las participaciones hacia los municipios en el ejercicio fiscal 2009. Se consideran los datos base del cuadro 5.



Cuadro 5. Datos base

Concepto	Importe
Participaciones 2008	1,409,406,249.00
Recurso determinado para 2009*	1,479,876,561.00
Recurso a distribuir	70,470,312.00
40% por población	28,188,125.00
30% extensión territorial	21,141,094.00
30% recaudación per cápita	21,141,094.00

Fuente: *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales* (2010) y *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos* (2009), INEGI.

* Suponiendo un incremento de 5 por ciento.

Se calcula el índice por variable considerada; en este caso se usa la población por municipio, la extensión territorial y los recursos per cápita. Se obtiene la proporción en la que participarán los gobiernos locales en las transferencias.



Cuadro 6. Proporción de participación de los municipios por variable

Municipio	Población (Pobj)	Proporción	Extensión territorial km ² (Extj)	Proporción	Recursos propios (ej)	Recursos propios / población (RPCj)	Proporción
COZ	73,193	0.06447	647.3	0.01618	128,655,219	1,757.75	0.12694
FCP	65,373	0.05758	13,384.3	0.33463	8,893,359	136.04	0.00982
IM	13,315	0.01173	11.3	0.00028	43,248,678	3,248.12	0.23457
OPB	219,763	0.19367	14,592.6	0.36483	108,814,113	495.14	0.03576
BJ	572,973	0.50468	2,100.7	0.05252	1,004,513,367	1,753.16	0.12661
JMM	32,746	0.02884	4,672.5	0.11682	2,539,278	77.54	0.00560
LC	22,434	0.01976	3,288.4	0.08221	24,891,196	1,109.53	0.08013
SOL	135,512	0.11936	1,300.7	0.03252	714,125,989	5,269.84	0.38057

Fuente: Elaboración propia. *México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios*, INEGI (2012).

Si se tienen en cuenta las proporciones y son aplicadas a los montos de las participaciones por variable, se obtienen los resultados del cuadro 7, en el que el factor de distribución multiplica al monto de las participaciones asignado por variable, dando como resultado el monto que percibirá cada municipio por variable considerada. Como ya se señaló, la aplicación de la nueva fórmula se destina al incremento nominal de las participaciones asignadas tomando el 2008 como año base.



Cuadro 7. Distribución por variable

Municipio	Distribución año base 2008	Factor de distribución por población	Distribución 1	Factor de distribución por extensión territorial	Distribución 2	Factor de distribución por recaudación per cápita	Distribución 3
COZ	73,193	0.06447	647.3	0.01618	128,655,219	1,757.75	0.12694
FCP	65,373	0.05758	13,384.3	0.33463	8,893,359	136.04	0.00982
IM	13,315	0.01173	11.3	0.00028	43,248,678	3,248.12	0.23457
OPB	219,763	0.19357	14,592.6	0.36483	108,814,113	495.14	0.03576
BJ	572,973	0.50468	2,100.7	0.05252	1,004,513,367	1,753.16	0.12661
JMM	32,746	0.02884	4,672.5	0.11682	2,539,278	77.54	0.00560
LC	22,434	0.01976	3,288.4	0.08221	24,891,196	1,109.53	0.08013
SOL	135,512	0.11936	1,300.7	0.03252	714,125,989	5,269.84	0.38057
TOTAL	1,135,309	1.0	39,997.8	1.0	2,035,681,199	13,847.12	1.0

Fuente: Elaboración propia. *México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios*, INEGI (2012).

De esta manera, se obtiene tanto el incremento en las participaciones con la nueva fórmula de distribución, como el monto total que se le asignaría a las entidades locales al sumar la distribución base del ejercicio 2008 (véase cuadro 8).



Cuadro 8. Distribución de las participaciones

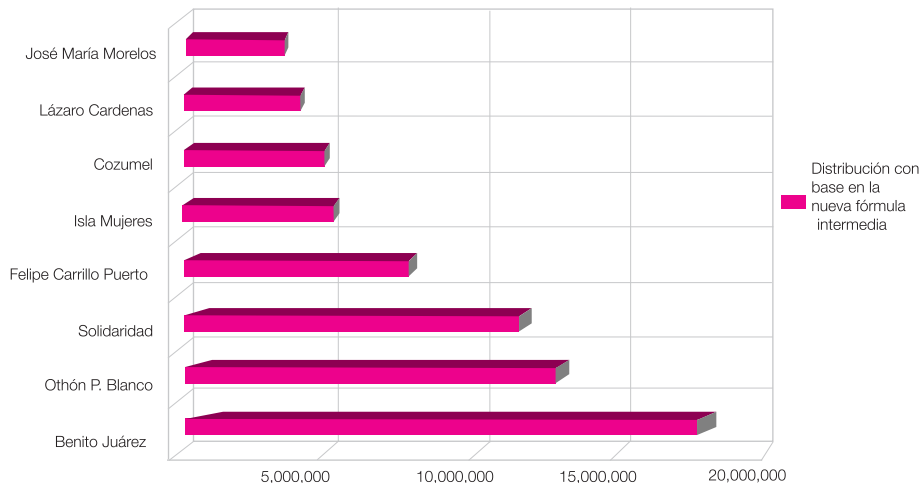
Municipio	Distribución con base en la fórmula intermedia	Distribución total
BJ	18,013,093.20	439,823,930.20
OPB	13,925,368.65	196,113,556.65
SOL	12,097,791.30	199,571,287.30
FCP	8,905,162.47	112,967,198.47
IM	5,295,643.26	114,506,747.26
COZ	4,843,078.56	186,421,840.56
LC	3,989,072.82	121,363,424.82
JMM	3,401,101.73	109,108,575.73
TOTAL	70,470,312.00	1,479,876,561.00

Fuente: Elaboración propia. *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).

Si se considera solamente la distribución del crecimiento del fondo, se puede verificar que algunas variables benefician más a ciertos municipios que a otros; por ejemplo, en el caso de Isla Mujeres, no percibe un gran monto por población ni mucho menos por extensión territorial, pero sí le beneficia la variable resarcitoria (la recaudación per cápita).



Gráfica 1. Distribución con base en la fórmula intermedia



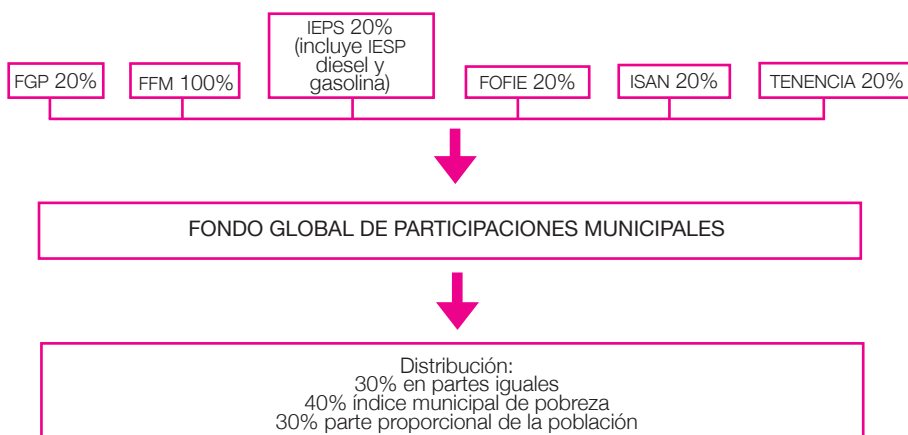
Fuente: Elaboración propia. *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).

Fórmula redistributiva

Con este criterio se pretende fortalecer a los gobiernos locales de menor desarrollo, si se parte de que la aplicación de los recursos ayudará a la población a obtener, por lo menos, los mismos niveles en cuanto a calidad de los servicios municipales. En este caso se examinan variables como la población y el índice de marginación, además de la distribución por igual de cierto porcentaje de las participaciones. El criterio se representa en la figura 3.



Figura 3. Fórmula con base redistributiva



La representación matemática del criterio anterior es:

$$\rho_j = \rho_{j_0} + P \left(\frac{\beta_1}{n} + \beta_2 \text{IMP}_j + \beta_3 \frac{\text{Pob}_j}{\sum_j \text{Pob}_j} \right) \text{ (Ecuación 2)}$$

Donde:

- β_1 = corresponde a la ponderación asignada, que es de 0.20;
- β_2 = corresponde a la ponderación asignada, que es de 0.40;
- β_3 = corresponde a la ponderación asignada, que es de 0.40;
- P = incremento del Fondo Global de Participaciones desde el año 2008;
- ρ_{j_0} = participación en los recursos del municipio j en el año base (2008);
- ρ_j = participación en los recursos del municipio j ;
- Pob_j = población del municipio j ;
- n = cantidad de municipios considerados, y
- IMP_j = índice municipal de pobreza considerado para la distribución del FISM.

Lo interesante de esta fórmula es que establece como criterio de distribución el índice municipal de pobreza (este índice es el mismo utilizado para distribuir el FISM en el apartado de participaciones) y el índice de población, más un porcentaje del recurso que será repartido en partes iguales. A continuación se presenta la simulación de la

aplicación de esta fórmula. Los cuadros 9 y 10 muestran los datos base y la distribución por variable, respectivamente.



Cuadro 9. Datos base

Concepto	Importe
Participaciones 2008	1,409,406,249.00
Recurso determinado para 2009*	1,479,876,561.00
Recurso a distribuir	70,470,312.00
30% partes iguales	21,141,094.00
40% Índice municipal de pobreza	28,188,125.00
30% Proporcional a la población	21,141,094.00

Fuente: Elaboración propia. *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).

*Suponiendo un incremento de 5 por ciento.



Cuadro 10. Proporción de participación de los municipios por variable

Municipio	Índice de marginación*	Población (Pobj)	Factor población	20% en partes iguales
COZ	0.0361	73,193	0.064470	0.125
FCP	0.1732	65,373	0.057582	0.125
IM	0.0107	13,315	0.011728	0.125
OPB	0.3001	219,763	0.193571	0.125
BJ	0.2232	572,973	0.504685	0.125
JMM	0.0899	32,746	0.028843	0.125
LC	0.0555	22,434	0.019760	0.125
SOL	0.1113	135,512	0.119361	0.125
TOTAL		1,135,309	1.0	1.0

Fuente: Elaboración propia. *México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios* (2012) y *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos* (2009), INEGI.

*Se considera el criterio de distribución para el FSM del año inmediato anterior.

Ya conocidos los factores de distribución por variable, se multiplican por el monto asignado de cada variable considerada, dando como resultado la cantidad para cada municipio, como lo indica el cuadro 11.



Cuadro 11. Distribución por variable

Municipio	Distribución año base 2008	Factor de distribución por población	Distribución 1	Factor de distribución por índice de marginación	Distribución 2	Factor de distribución partes iguales	Distribución 3
COZ	181,578,762	0.06447	1,362,959.39	0.0361	1,017,591.31	0.125	2,642,636.70
FCP	104,062,036	0.057582	1,217,339.70	0.1732	4,882,183.22	0.125	2,642,636.70
IM	109,211,104	0.011728	247,944.53	0.0107	301,612.94	0.125	2,642,636.70
OPB	182,188,188	0.193571	4,092,304.52	0.3001	8,459,256.25	0.125	2,642,636.70
BJ	421,810,837	0.504685	10,669,584.95	0.2232	6,291,589.46	0.125	2,642,636.70
JMM	105,707,474	0.028843	609,777.82	0.0899	2,534,112.42	0.125	2,642,636.70
LC	117,374,352	0.01976	417,753.49	0.0555	1,564,440.93	0.125	2,642,636.70
SOL	187,473,496	0.119361	2,523,429.19	0.1113	3,137,338.29	0.125	2,642,636.70
TOTAL	1,409,406,249		21,141,093.60		28,188,124.8		21,141,093.60

Fuente: Elaboración propia. *México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios*, INEGI (2012).

Asimismo, se puede obtener la distribución del incremento en las participaciones para cada municipio, considerando la nueva fórmula, si se suma el monto del año base, 2008 (cuadro 12). Como ya se señaló, esta fórmula permite fortalecer de manera paulatina a los gobiernos locales con mayores carencias, con el propósito de que puedan ofrecer la misma calidad en los servicios que cualquier otro municipio con mayor desarrollo.



Cuadro 12. Distribución de las participaciones

Municipio	Distribución con base en la fórmula redistributiva	Distribución total
BJ	19,603,811.11	441,414,648.11
OPB	15,194,197.47	197,382,385.47
FCP	8,742,159.61	112,804,195.61
SOL	8,303,404.19	195,776,900.19
JMM	5,786,526.94	111,494,000.94
COZ	5,023,187.40	186,601,949.40
LC	4,624,831.11	121,999,183.11
IM	3,192,194.17	112,403,298.17
TOTAL	70,470,312.00	1,479,876,561.00

Fuente: Elaboración propia. *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).



Gráfica 2. Distribución con base en el criterio de redistribución



Fuente: Elaboración propia. *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).

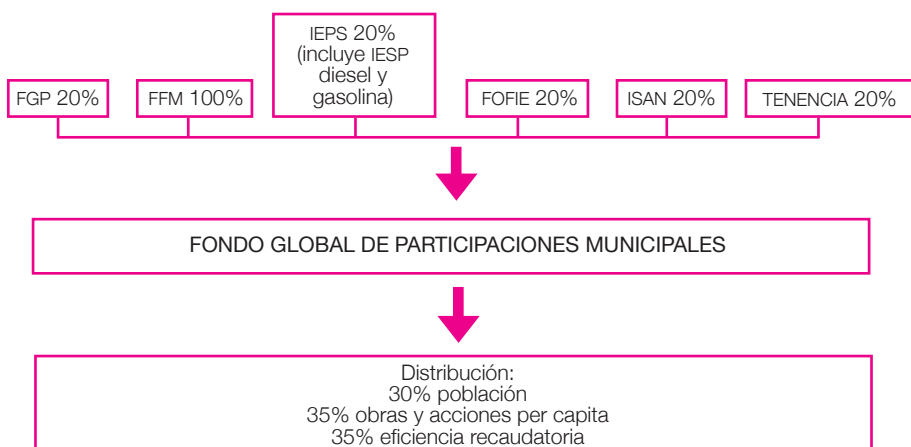
Fórmula con base en la eficiencia

Esta fórmula es resarcitoria, más que redistributiva, y busca premiar el buen desempeño de la gestión municipal e incentivar a los gobiernos municipales para mejorar su recaudación.

Se utilizan la variable población, obras y acciones per cápita, así como la eficiencia recaudatoria (determinada como la razón de los ingresos municipales menos las aportaciones entre el total de ingresos). En la figura 4 se presenta el criterio de distribución.



Figura 4. Fórmula con base en la eficiencia



Y la representación matemática es la siguiente:

$$\rho_j = \rho_{j_0} + P \left(\beta_1 \frac{Pob_j}{\sum_j Pob_j} + \beta_2 \frac{OPAC_j}{\sum_j OPAC_j} + \beta_3 \frac{ER_j}{\sum_j EF_j} \right) \quad (\text{Ecuación 3})$$

Donde:

β_1 = corresponde a la ponderación asignada, que es de 0.30;

β_2 = corresponde a la ponderación asignada, que es de 0.35;

- β_3 = corresponde a la ponderación asignada, que es de 0.35;
 P = incremento del Fondo Global de Participaciones desde el año 2008;
 ρ_{j_0} = participación en los recursos del municipio j en el año base (2008);
 ρ_j = participación en los recursos del municipio j ;
 Pob_j = población del municipio j ;
 $OPAC_j$ = obras y acciones per cápita del municipio j , y
 ER_j = eficiencia recaudatoria del municipio j .

Se establecen los datos base para la simulación:



Cuadro 13. Datos base

Concepto	Importe
Participaciones 2008	1,409,406,249.00
Recurso determinado para 2009*	1,479,876,561.00
Recurso a distribuir	70,470,312.00
30% proporcional a la población	21,141,094.00
35% obras y acciones per cápita	24,664,609.00
35% eficiencia recaudatoria	24,664,609.00

Fuente: *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).

*Suponiendo un incremento de 5 por ciento.

Cuadro 14. Proporción de participación de los municipios por variable

Municipio	Población (Pob.)	Factor población	Monto en obras y acciones	Obras y acciones per cápita	Factor obras y acciones per cápita	Ingresos totales	Ingresos totales menos participaciones	Eficiencia recaudatoria	Factor eficiencia recaudatoria
COZ	73,193	0.06447	62,423,718	852.86	0.090323	507,229,514	325,650,752	0.642019	0.1397
FCP	65,373	0.057582	56,360,025	862.13	0.091304	208,473,576	104,411,540	0.500838	0.10898
IM	13,315	0.011728	16,427,848	1,233.79	0.130664	183,984,854	74,773,750	0.406413	0.088434
OPB	219,763	0.193571	155,797,284	708.93	0.07508	507,132,957	324,944,769	0.640749	0.139424
BJ	572,973	0.504685	78,160,709	136.41	0.014447	1,842,296,286	1,420,485,449	0.771041	0.167775
JMM	32,746	0.028843	47,570,230	1,452.70	0.153849	175,043,858	69,336,384	0.396109	0.086192
LC	22,434	0.01976	38,765,389	1,727.97	0.183002	181,556,507	64,182,155	0.353511	0.076922
SOL	135,512	0.119361	334,389,917	2,467.60	0.261332	1,630,237,950	1,442,764,454	0.885002	0.192573
TOTAL	1,135,309	1	789,895,120	9,442.41	1	5,235,955,502	3,826,549,253	4.595682	1

Fuente: Elaboración propia. México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios, INEGI (2012).

Una vez conocidos los factores de participación de los municipios por variable incluida, se multiplican dichos componentes por el monto asignado por criterio y se obtiene la cantidad de la que dispondrá cada gobierno local respecto a dichos recursos. Los cuadros 15 y 16 muestran la asignación por variable y el monto total destinado a cada municipio, respectivamente.



Cuadro 15. Distribución por variable

Municipio	Distribución año base 2008	Factor Población	Distribución 1	Factor obras y acciones per cápita	Distribución 2	Factor eficiencia recaudatoria	Distribución 3
COZ	181,578,762	0.064470	1,362,959	0.090323	2,227,776	0.1397	3,445,657
FCP	104,062,036	0.057582	1,217,340	0.091304	2,251,979	0.10898	2,687,954
IM	109,211,104	0.011728	247,945	0.130664	3,222,783	0.088434	2,181,180
OPB	182,188,188	0.193571	4,092,305	0.07508	1,851,812	0.139424	3,438,841
BJ	421,810,837	0.504685	10,669,585	0.014447	356,325	0.167775	4,138,107
JMM	105,707,474	0.028843	609,778	0.153849	3,794,622	0.086192	2,125,880
LC	117,374,352	0.019760	417,753	0.183002	4,513,661	0.076922	1,897,260
SOL	187,473,496	0.119361	2,523,429	0.261332	6,445,653	0.192573	4,749,729
TOTAL			21,141,094		24,664,609		24,664,609

Fuente: Elaboración propia. *México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios*, INEGI (2012).



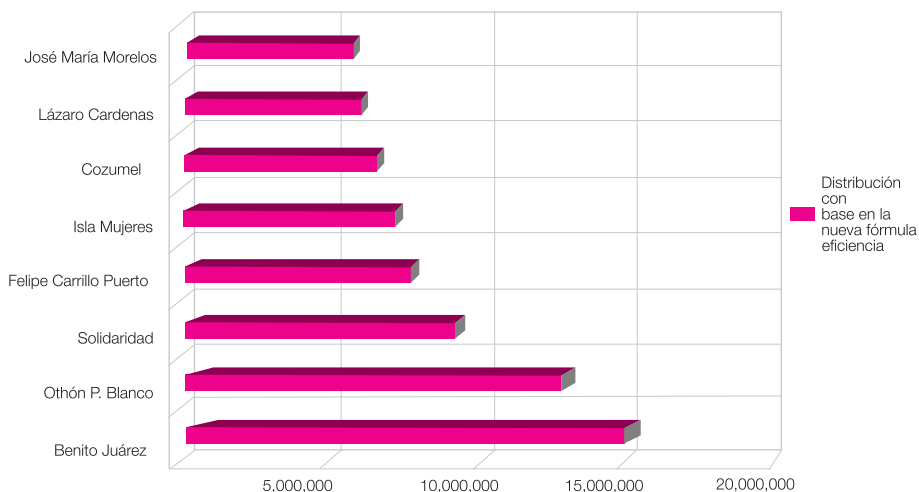
Cuadro 16. Distribución de las participaciones

Municipio	Distribución de acuerdo con la fórmula con base en la eficiencia	Distribución total
BJ	15,164,017	436,974,854
SOL	13,718,811	201,192,307
OPB	9,382,957	191,571,145
COZ	7,036,392	188,615,154
LC	6,828,675	124,203,027
JMM	6,530,280	112,237,754
FCP	6,157,273	110,219,309
IM	5,651,907	114,863,011
TOTAL	70,470,312	1,479,876,561

Fuente: Elaboración propia. *Estadística de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).



Grafica 3. Distribución con base en el criterio de eficiencia



Fuente: Elaboración propia. *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).

Como en los dos criterios de distribución anteriores, en este caso igualmente se propone una transición paulatina, aplicando la fórmula sólo a los incrementos de las transferencias, a fin de evitar el rechazo a la instrumentación de un nuevo esquema de transferencias.

¿Quién gana y quién pierde al modificarse el criterio de distribución de las participaciones?

De acuerdo con los actuales criterios de distribución de las participaciones, los municipios más beneficiados son Benito Juárez y Cozumel, mientras que los menos beneficiados corresponden a Othón P. Blanco y Felipe Carrillo Puerto. Por ello, es claro que con la aplicación de cualquiera de las tres fórmulas propuestas, Benito Juárez y Cozumel serían los más afectados; en contraste, todas estas nuevas propuestas beneficiarían a los municipios de Othón P. Blanco y Felipe Carrillo Puerto.

El cuadro 17 expresa de manera clara el porcentaje de las transferencias que cada municipio obtendría bajo cada fórmula propuesta, así como lo que actualmente recibe.



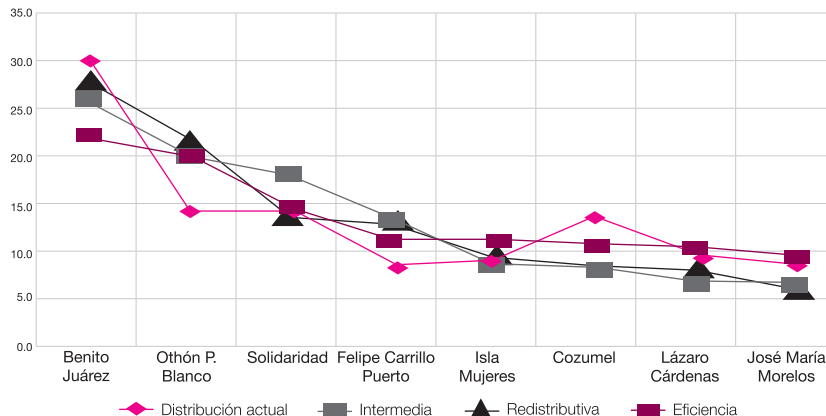
Cuadro 17. Fórmula más benéfica por municipio

Municipio	Fórmula
Cozumel	Actual
Benito Juárez	Actual
Felipe Carrillo Puerto	Intermedia
José María Morelos	Eficiencia/Actual
Othón P. Blanco	Redistributiva
Lázaro Cárdenas	Eficiencia/Actual
Solidaridad	Intermedia
Isla Mujeres	Eficiencia

Fuente: Elaboración propia con los datos de las propuestas (intermedia, eficiencia, redistributiva y la actual). *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).



Gráfica 4. Impacto de la aplicación de las fórmulas propuestas



Fuente: Elaboración propia. *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI (2010).

Se puede enriquecer cada modelo con un mayor número de variables, a fin de explicar de mejor forma el cambio en la ponderación y la importancia relativa que tiene cada municipio del estado con respecto a los recursos federales transferidos hacia todos ellos.

Conclusiones

La distribución actual de las participaciones responde a criterios como la población (sumamente explicativa); principios de equidad, como la distribución por partes iguales; recaudación por agua; variables que intentan incentivar la recaudación de impuestos directos (predial) y, por último, su extensión territorial. Las 32 entidades federativas establecen, de acuerdo con su LCF específica, los criterios de distribución de las participaciones correspondientes a los municipios, lo que indica que cada Congreso local tiene la posibilidad de fomentar reformas a la ley, a fin de usar las participaciones como herramienta fiscal para el logro de objetivos primordiales o de coyuntura.

Con fundamento en lo anterior, se propone modificar los criterios de distribución de las participaciones. La propuesta implica tres nuevas fórmulas basadas en redistribución, fomento a la eficiencia

y una solución intermedia. Cualquier cambio en los criterios de distribución modificaría la participación que recibe cada municipio; algunos se verían beneficiados y otros perjudicados, lo que constituye un juego de suma cero. Por lo anterior, es importante que en caso de aplicar una nueva fórmula, ésta se realice sobre los incrementos de las participaciones, a fin de minimizar el enfrentamiento político entre los municipios.

Se llevó a cabo una simulación aplicando las tres fórmulas propuestas y contrastando los resultados con la situación actual, a fin de determinar “ganadores” y “perdedores” en caso de aprobar algún cambio. Se encontró que dos de los municipios más “ricos” de la entidad, Benito Juárez y Cozumel, son los que se benefician de la distribución actual. Un cambio en cualquier sentido, sin duda, tendría un efecto redistributivo hacia los municipios con menos desarrollo económico.

Isla Mujeres, no percibe un gran monto por población ni mucho menos por extensión territorial, pero sí le beneficia la variable resarcitoria (la recaudación per cápita).

Se considera que las entidades federativas deben revisar cuidadosamente los criterios con que actualmente asignan las transferencias a sus municipios y, a partir de los objetivos de la política de desarrollo en la entidad, modificar las fórmulas a fin de buscar la eliminación de los desequilibrios financieros horizontales.

En este sentido, el presente trabajo aporta una propuesta con simulación para una entidad que permite hacer tal ejercicio por su reducido número de municipios. Sin embargo, aún subsisten “tareas pendientes” para los estudiosos de las relaciones financieras intergubernamentales, entre ellas: se requiere dotar de mayor autonomía financiera a los gobiernos subnacionales; estimar los desequilibrios financieros horizontales; realizar mediciones cada vez mejores de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto en los distintos ámbitos de gobierno, y, muy relacionado con este estudio, buscar mejores fórmulas y más transparentes para asignar las transferencias.

- Ávila, C. e Hinojosa, R. (2011), "Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa", *Cofactor*, vol. II, núm. 4, julio-diciembre, pp. 135-186.
- Bird, R. (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", en *National Tax Journal*, vol. 46, núm. 2, junio, pp. 207-227.
- Cabrera, F. y Lozano, R. (2010), *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México: una propuesta de nivelación interjurisdiccional*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2006), "Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y de oportunidades", en *Hacienda Municipal*, núm. 93, México, INDETEC.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006), "Ramo 33, Aportaciones federales para las entidades federativas y municipios", CEFP, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- _____(2007), "Modificación de los ramos 28 y 33 ante cambios derivados de la Reforma Hacendaria", CEFP, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008), "Medición multidimensional de la pobreza", CONEVAL, disponible en: www.coneval.gob.mx/.
- Gutiérrez, J. (2003), "Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política", en *Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Porrúa.
- INEGI (2009), *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____(2010), *Estadísticas de las finanzas públicas estatales y municipales*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx.
- _____(2012), *México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>.
- INAFED (2012), *Manual de transferencias federales para municipios*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, disponible en: www.inafed.gob.mx/work/dso/manual_transfer_fed_mpios.pdf.
- IILSEN (2005), *Ley de Coordinación Fiscal. Evolución, Funcionamiento y Propuestas*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica, México.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance: a Study in Public Economy*, Nueva York, Mc Graw-Hill.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), *Hacienda pública teórica y aplicada*, 5a ed., Madrid, Editorial Mc Graw-Hill.
- Peña, J. y Monroy, R. (2008), *Manual de transferencias federales para municipios*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación.
- Peña, J. (2011), *El sistema de transferencias federales en México y su impacto en las finanzas municipales: ¿qué hace falta?*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación.
- Raich, U. (2004), "Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos", en Guerrero, J., *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, CIDE-Porrúa.
- Rosen, H. (2002), *Hacienda pública*, España, Mc Graw-Hill.
- Ruiz-Huerta, C., (1991), "Seminario sobre transferencias intergubernamentales. Conclusiones generales", en *Hacienda Pública Española*, núm. 118-2, pp.121-127.

Los partidos políticos, los gobiernos estatales
y su incidencia en la reducción de la pobreza
en México: un ejercicio comparado

| Pablo Bedolla López
Presidencia municipal de Ecatepec

Political parties, state governments and their influence on the reduction of poverty in Mexico. A comparative exercise

Resumen

El presente documento constituye un análisis comparado, exploratorio, sobre la efectividad de las políticas públicas para el combate a la pobreza alimentaria en tres entidades federativas de México: Distrito Federal, Estado de México y Jalisco. El objetivo es determinar si la ideología política del partido gobernante influye en la efectividad de los programas y acciones para la mitigación de la pobreza. El estudio encuentra que el gasto social y en el combate a la pobreza ejerce un efecto favorable para la disminución de este fenómeno, siempre y cuando se cuente con un adecuado andamiaje institucional, un diseño congruente de las políticas y se haga una correcta focalización de los recursos públicos en beneficio de los grupos de la población y las regiones geográficas que más lo requieran.

Palabras clave

Pobreza alimentaria, método comparado, partidos políticos, ideología, gobiernos estatales, presupuesto, gasto social y combate a la pobreza.

Clasificación JEL: H53, I38.

Abstract

This paper provides a comparative, exploratory, analysis on the effectiveness of public policies to combat food poverty in three states in Mexico: Distrito Federal (Mexico City), State of Mexico and Jalisco. The aim is to determine whether the ruling party's political ideology influences the effectiveness of programs and activities for poverty alleviation. The study finds that social spending and on poverty reduction exert a favorable effect on the reduction of this phenomenon as long as you have an adequate institutional framework, consistent design policy and make a correct targeting of public resources that benefit the population groups and geographic regions most in need.

Keywords

Food poverty, comparative method, political parties, ideology, state governments, budget, social spending and poverty alleviation.

Recibido: 8 de febrero de 2013.
Aceptado: 15 de junio de 2013.

Los partidos políticos, los gobiernos estatales y su incidencia en la reducción de la pobreza en México: un ejercicio comparado

Pablo Bedolla López |

Introducción

La condición de pobreza¹ es un grave problema que enfrenta el país. Desde hace años, el gobierno mexicano ha instrumentado diversas estrategias para atenderla, y sin embargo no ha logrado reducirla de manera significativa.² Para algunos, en parte, la explicación se relaciona con la ideología del partido gobernante, de tal manera que se piensa que ésta define su actuación frente a las demandas de la sociedad que gobierna, concretamente en la mitigación de este fenómeno.

Desafortunadamente, no se cuenta con estudios o análisis que hayan llevado a cabo el esfuerzo de revisar empíricamente dicha aseveración. De hecho, en el caso mexicano, es difícil realizar un examen histórico amplio y exhaustivo, ya que se había registrado el dominio de un solo partido en el poder ejecutivo federal: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), considerado de centro-izquierda, y apenas dos sexenios con gobiernos de derecha del Partido Acción Nacional (PAN).

Una posible solución para realizar la comparación a pesar de estas limitaciones es reducir la escala (Snyder, 2009); es decir, en lugar de centrar nuestro foco de análisis en el caso nacional mexicano, se plantea indagarlo a partir de unidades subnacionales, donde sí ha habido procesos de alternancia política desde hace, cuando menos,

¹ En general, la pobreza es concebida como la falta o escasez de recursos materiales para subsistir. Según Haughton y Khandker (2009), el término alude a una situación en la que el individuo padece privaciones y, por tanto, se encuentra imposibilitado para alcanzar niveles de bienestar adecuados. Por consiguiente, los pobres son aquellos que no cuentan con ingresos monetarios suficientes como para alcanzar grados de consumo mínimamente aceptables (Duclos y Araar, 2006).

² En México, la literatura que discute el tema de la pobreza es abundante, destacando, por mencionar sólo algunos, los estudios de Hernández-Laos (2000), Cortés *et al.* (2003), Cortés (2002), Székely (2004), Székely y Rascón (2005), Aguilar (2000), Aguilar (2009), Brambila y Urzúa (2009), Alcaraz y Nakashima (2013), entre muchos otros. Un grupo de investigaciones se refiere específicamente a la vulnerabilidad a la pobreza en nuestro país, como en los trabajos de Torres y Sánchez (2004) y Bayón y Mier (2010).

quince años, y desde ahí evaluar si efectivamente existe relación entre el perfil ideológico del partido político gobernante y su preocupación por atender el problema de la pobreza. En el contexto de las entidades federativas mexicanas, si se acepta la idea de que, en general, los partidos plantean una ideología que se vincula con su visión de la sociedad que buscan gobernar –izquierda, centro o derecha–, y que ésta es capaz de responder a las necesidades y demandas de esa sociedad, cabría la pregunta acerca de si el perfil partidista realmente está influyendo o no sobre la reducción de la pobreza. Dicho en otras palabras, ¿de qué manera los tres principales partidos nacionales inciden en el combate a la pobreza cuando encabezan el poder ejecutivo en el ámbito de los gobiernos estatales?

Una primera respuesta sería que la reducción de la pobreza tiene que ver con el monto de dinero público destinado a atenderla, aunado a factores como el ingreso total de una entidad en relación con su número de habitantes, la cuantía de los recursos que se desembolsan para resolver dicho fenómeno a través de una serie de programas y acciones sociales, y las dimensiones de la población que padece esta condición, además de la incidencia de eventos exógenos como los auge económicos y las crisis, que juegan un papel fundamental. Algunos investigadores e instituciones oficiales, nacionales e internacionales, hacen referencia al impacto de fenómenos como el aumento en los precios de los alimentos y la crisis financiera internacional sobre el bienestar en los hogares e individuos en México. En este grupo se encuentran, por ejemplo, los estudios de Chávez, Villarreal, Cantú y González (2008), CONEVAL-UNICEF (2009), CONEVAL (2012a, b) y OCDE (2012).

Por lo anterior, la hipótesis de este trabajo plantea que, independientemente del monto presupuestal y el signo partidista, habrá mayor influencia del gobierno estatal en el combate a la pobreza si la relación entre el presupuesto destinado a ese rubro y el porcentaje de la población atendida da como resultado menos pobreza. En este sentido, se considera que existirá mayor eficacia del gobierno que logre mejor equilibrio entre el presupuesto destinado a la erradicación de este problema y el porcentaje de la población en esta situación.

Al respecto, a pesar de pensarse que la ideología es importante para definir las políticas de corte social en una entidad, como aparentemente está ocurriendo en los países del Cono Sur gobernados por partidos considerados de izquierda –como en el caso de Venezuela, Ecuador, Chile,

Argentina y Brasil (CEPAL, 2011)–, en este trabajo se argumenta que la eficacia positiva de un gobierno deberá necesariamente sostenerse en una política social de combate a la pobreza cuyas características deben estar estructuradas conforme a las recomendaciones de organismos internacionales; por ejemplo, de acuerdo con la focalización, el gasto público en la materia se tiene que dirigir y orientar hacia los grupos de población y las regiones geográficas que más lo requieren. Dicha política, además, ha de caracterizarse por ser progresiva y redistributiva, tal como se reporta en los resultados de este análisis, donde un gobierno considerado de centro-izquierda –el PRI en el Estado de México– resultó ser adecuadamente evaluado con base en el diseño de su política social para la mitigación del fenómeno en cuestión.

También se plantea que parte importante del diseño e implementación de una política de corte social radica en las instituciones especializadas en la materia, como una secretaría y un organismo evaluador en la materia, y el marco jurídico y constitucional que la sustentan, y no estrictamente la ideología partidista.

Este ensayo se divide en cuatro apartados. En el primero de ellos se hace referencia a los estudios que desde la ciencia política discuten la importancia de la ideología, en términos del partido como organización y como etiqueta electoral en un sistema democrático (izquierda, centro y derecha); pero no sólo en este ámbito, sino en las funciones que estos institutos cumplen ante la sociedad que buscan representar, en las esferas de lo político, lo económico y lo social, donde quedan expuestos para demostrar qué tanto su filosofía partidista coincide con las demandas sociales y hasta dónde su actuación contribuye efectivamente a dar respuesta a tales reclamos, dentro de los cuales se encuentra la pobreza.³

La segunda sección presenta la metodología comparada que se plantea para el análisis con base en la ideología partidista –izquierda, centro, derecha– como criterio de análisis, para observar la existencia de cierta influencia ejercida por los gobiernos de los casos seleccionados en materia de reducción de la pobreza alimentaria, además de ser una de las variables independientes. Otro elemento para la selección

³ Los estudiosos usualmente señalan que los electores apoyarán a un partido político si éste traduce la preferencia ciudadana en políticas específicas. La etiqueta ideológica de un partido político gobernante debería guardar cierta congruencia con temas tal como la pobreza; sin embargo, para el caso mexicano no existe evidencia disponible que lo compruebe.

de los casos de estudio se basa en que, por lo menos, el gobierno de un partido político tenga un mínimo de dos administraciones gobernando, además de disponer de un presupuesto elevado, de tal manera que la falta de éste no constituya un factor de aumento en la pobreza. Se describen también otras dos variables: una de éstas es el gasto social de manera global y los desembolsos específicos en los rubros de desarrollo social y combate a la pobreza (o asistencia social); al no encontrarse, esta última etiquetada de la misma forma en las tres entidades federativas analizadas, esto planteó cierto problema para homologar la información y hacerla comparable (proxy).⁴ Dentro de las variables independientes, cualitativas, se considera pertinente tomar en cuenta las leyes de desarrollo social y combate a la pobreza u ordenamientos similares, pues se estimó que serían importantes para dibujar la eficacia de la política social establecida en cada caso propuesto. Como variable dependiente se estableció la pobreza alimentaria, distinguiéndose ésta de las otras dos categorías que resultan de la medición del fenómeno a partir de los ingresos (de capacidades y de patrimonio) que plantea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), por ser la instancia encargada oficialmente de cuantificar este fenómeno en México.

El tercer apartado presenta los datos de los casos seleccionados y muestra un acercamiento de forma tabular y gráfica al comportamiento de cada una de las variables cuantitativas, independientes y dependientes, ofreciendo los hallazgos más importantes que se encontraron. En esta sección se describen, para cada caso, los procedimientos estadísticos utilizados y las limitantes que se identificaron en la información recabada, como las fuentes oficiales para realizar un ejercicio comparado de mayor alcance. De igual forma, se aborda un análisis estadístico exploratorio por medio de un modelo de regresión lineal, sobre el que se establece la relación entre las variables independientes y la dependiente, también los resultados y algunas reflexiones.

⁴ Para solventar este problema de falta de homogeneidad en las cuentas públicas, y con el objetivo de armonizar y transparentar la información relativa a la aplicación de los recursos públicos en los tres ámbitos de gobierno, el pasado 25 de octubre de 2012, la Cámara de Diputados aprobó reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, misma que ya había sido aprobada por la Cámara de Senadores, correspondiente a la iniciativa preferente del ejecutivo federal.

Finalmente, en la cuarta parte se presentan algunas reflexiones, a manera de conclusiones, donde resaltan los resultados encontrados en el análisis exploratorio y se contrastan con los argumentos planteados en el estudio, destacando cuáles son los factores que abonan a la reducción de la pobreza alimentaria y si la ideología del partido gobernante, en las entidades federativas consideradas, influyó en la solución del problema o no.

Partidos políticos, ideología y gobierno

En tiempos recientes, ha surgido la inquietud de que los partidos políticos consideren entre sus funciones la atención de las necesidades sociales, a fin de responder a las demandas de sus bases electorales. Para ello, es necesario que tales institutos políticos fortalezcan su representatividad tomando en cuenta los reclamos de la población, el control sobre sus candidatos y la inclusión de grupos o personas que reflejen la diversidad social (Verge, 2007).

Desde la academia se habla de una crisis en los partidos políticos, que se percibe como parte de un proceso de cambio de las funciones de representación política –donde cada vez es menos claro cuáles son las demandas prioritarias y estables de la ciudadanía (Manin, 1992)–, o bien como consecuencia de la propia dinámica organizativa de los institutos políticos, donde se registran tensiones en diversas áreas, difíciles de solventar (Panebianco, 1995).

Lo cierto es que los partidos cumplen algunas funciones importantes para la colectividad social: por un lado, expresan ante la opinión pública asuntos que deben ser atendidos por los dirigentes políticos, responsables de traducir las preferencias ciudadanas en políticas públicas concretas respaldadas por su fuerza política (Sartori, 1980: 55-58); por el otro, tienen la responsabilidad como gobierno de atender ciertos principios ideológicos que, frente a sus militantes y electorado, les otorguen coherencia y apoyo futuro (Panebianco, 1995).

Además de las funciones anotadas anteriormente, hay otras atribuidas a los partidos políticos como, por ejemplo, las de reclutamiento, socialización, expresión, movilización, identidad colectiva y postulación de candidatos (García, 1986; Alcántara, 1997).

Fuera de sus funciones, ninguno de ellos renuncia a sostener y proponer una ideología en específico. Y esto es así porque sólo un

“subsistema de partidos (en plural) permite la comunicación expresiva, esto es, la transmisión de diversidad de cosas al Estado” (Sartori, 1980).

En este caso, no se analizará la ideología como variable dependiente, sino independiente. Por ello interesa más si existe una diferencia significativa en el ejercicio de gobierno en caso de llegar al poder un partido político u otro en materia de elaboración de políticas públicas (Ware, 1996), sobre todo en el aspecto social referido a la pobreza.

Ware sostiene: “...sí hay una diferencia según los partidos. Pero hay que añadir una importante advertencia a esta conclusión; probablemente ejerzan una influencia mayor en relación con la dirección general que se adopte en las políticas públicas, que sobre el desarrollo de políticas concretas y detalladas” (1996: 541).

Para este autor, los partidos no tienen una incidencia tan cabal, por cuanto ellos carecen de los recursos materiales y humanos, suficientes y especializados, para determinar con precisión todos los aspectos de las políticas, y, aun en el supuesto de que tuvieran suficiente capacidad, habría que considerar el entorno político e institucional donde se desenvuelvan; esto ocurre sólo cuando se encuentran en la posición de gobierno.

Considerando, en general, las propuestas de distinción entre izquierda, centro y derecha, se parte entonces del supuesto de que un partido político, con base en su ideología, atenderá con mayor o menor prioridad asuntos de pobreza y desigualdad social. Los partidos de derecha son más proclives a la libertad que a la igualdad, en tanto que con los de izquierda sucede a la inversa, pues suelen interesarse más en el mantenimiento de la equidad y no tanto por la libertad (Bobbio, 1996).

Sin un análisis profundo, en el caso mexicano, el PAN es identificado con la derecha (Valverde, 2002), mientras que al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y al PRI se les imputa mayor cercanía con la izquierda (Valverde, 2001), aunque a este último se le podría ubicar como de centro-izquierda (Zechmeister, 2006).

Metodología

Derivado del planteamiento del problema y la hipótesis propuesta, se pueden identificar las dos variables de análisis. La dependiente, es decir,

aquella que queremos explicar, es la pobreza alimentaria;⁵ mientras que las independientes son, por un lado, la ideología de los partidos políticos, una variable cualitativa que, por su naturaleza, sólo se incluye intrínsecamente como parte de los casos seleccionados para el estudio, y por el otro, se considera el presupuesto destinado al combate a la pobreza, la cual constituye una magnitud cuantitativa con la que es posible trabajar formalmente mediante un modelo estadístico básico de correlación lineal. Adicionalmente se comparan las leyes en materia de desarrollo social en cada uno de los casos de estudio, debido a que también se trata únicamente de una variable cualitativa inherente a las entidades analizadas (véase cuadro 1).

En el presente estudio exploratorio se decidió emplear como variable dependiente la categoría de pobreza alimentaria perteneciente a la medición de la pobreza por ingresos,⁶ porque se trata de aquella que expresa con mayor crudeza las carencias que padece la población que se encuentra en esta situación; además, ofrece la ventaja de que su cálculo está disponible para los cortes de 1996, 2000, 2005 y 2008, siendo posible estimar su evolución en forma anual para completar la variable como una serie de tiempo. Debemos recordar que el CONEVAL introdujo la pobreza por ingresos, que permite desglosar el problema en términos de carencias alimentaria, de capacidades y de patrimonio, a partir del establecimiento de tres líneas de pobreza.

Cabe destacar que el CONEVAL desarrolló la medición multidimensional de la pobreza,⁷ lo que complementó el método de medición

⁵ En las teorías sobre medición de la pobreza se mencionan, por ejemplo, índices como el de *headcount*, el de brecha de pobreza, el de severidad del fenómeno, entre otros (Duclos y Araar, 2006; Haughton y Khandker, 2009).

⁶ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social establece que la pobreza por ingresos es aquella estimación que compara el ingreso o remuneración económica de las personas con base en los valores monetarios de diferentes líneas: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. La pobreza alimentaria se define como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta (véase CONEVAL, hojas electrónicas).

⁷ La medición multidimensional de la pobreza, introducida por el CONEVAL en 2008, relaciona el ingreso per cápita con una serie de carencias asociadas a un conjunto de derechos sociales (educación, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación). En este sentido, se entiende que una persona se encuentra en condiciones de pobreza multidimensional moderada cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y, al mismo tiempo, sus ingresos no le permiten

de la pobreza por ingresos desde la perspectiva de los derechos sociales y del análisis del contexto territorial; para ello, fue necesario crear el Módulo de Condiciones Socioeconómicas, el cual se incorporó al proceso del levantamiento de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Esta medición se ha realizado únicamente para los dos periodos 2008 y 2010, por lo que, para efectos del presente estudio y por su facilidad para construir una serie de tiempo más larga, se determinó el uso de la categoría de pobreza alimentaria, correspondiente al cómputo por ingresos.



Cuadro 1. Variables de análisis

Variables		Medición
Dependiente	Pobreza alimentaria	Porcentaje de personas en estado de pobreza alimentaria en una entidad
Independiente (cuantitativa)	Presupuesto destinado a la pobreza (se incluye en forma explícita en el modelo de regresión lineal básico).	Monto o porcentaje de dinero destinado a la pobreza por el gobierno estatal.
Independientes (cualitativas)	Ideología de los partidos políticos (se incluye sólo como variable intrínseca en el modelo de regresión lineal básico; es decir, aparece en los casos de entidades federativas seleccionadas como gobernadas por las tres principales fuerzas políticas del país).	Nominal: izquierda, centro-izquierda y derecha (según la literatura especializada sobre partidos políticos en México).
	Leyes de combate a la pobreza o desarrollo social (no aparece incluida en el modelo de regresión lineal básico, ya que se trata de una variable cualitativa inherente a los casos comparados).	Marco jurídico estatal en materia de desarrollo social y existencia de una institución encargada de evaluar la política social localmente.

adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. La pobreza multidimensional extrema se concibe como aquella población cuyo ingreso es tan bajo que aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para gozar de una vida sana, además de presentar, por lo menos, tres de las seis carencias sociales consideradas (CONEVAL, 2009).

Aunque no es posible efectuar la comparación en el ámbito nacional, si puede hacerse un ejercicio en el subnacional al reducir la escala de análisis (Snyder, 2009) –incrementando el número de observaciones–, y balancear el análisis comparativo a partir de la variación de los casos.

Reducir la escala enfrentaba el problema de incrementar notablemente el número de casos, pues cuando menos habría implicado analizar 32 gobernadores en un sexenio en particular. Sin embargo, si bien lo idóneo consiste en analizar el número completo de casos, lo cierto es que una cuidadosa selección puede ayudar al análisis adecuado, ya que no todos los estados son comparables por su amplia heterogeneidad.

Por ello se debieron observar algunos criterios que hicieran posible la selección. En primer lugar, deberían incluirse estados gobernados por las tres principales fuerzas políticas partidistas mexicanas: PAN, PRI y PRD; esto para cubrir la máxima diferencia posible. En segundo lugar, los tres partidos políticos tendrían que haber gobernado en un periodo similar, para evitar que los años considerados distorsionen los datos. En tercer lugar, que en términos socioeconómicos fueran entidades más o menos homogéneas, para evitar que la marginación predeterminara la baja intervención del gobierno estatal. También se tomó en cuenta que la información sobre gasto social y mitigación de la pobreza estuviera disponible para realizar el experimento y, finalmente, que la política social fuera resultado de una estrategia propia de la entidad federativa y no únicamente proveniente del ámbito federal.

Como lo han reiterado los especialistas, es indispensable que metodológicamente los casos estudiados, en apariencia muy disímiles, heterogéneos y con dinámicas distintas, se estandaricen a través de la medición –eligiendo las mismas variables– (Przeworski y Teune, 1970), para lograr una mayor confiabilidad y validez de los planteamientos, pero que al mismo tiempo se incluya la más amplia variación de los casos para descartar las dudas sobre si las diferencias entre ellos incide en los resultados (King, Keohane y Verba, 2000).

Considerando lo anterior, se tiene que el estado gobernado por un partido político de ideología derechista es Jalisco, el cual, desde 1995 hasta el 2012, fue continuamente regido por el PAN; la entidad gobernada por un partido identificado como de centro-izquierda es el Estado de México, que ha sido dirigido por el PRI de manera ininterrumpida hasta el día de hoy. Finalmente, la entidad regida por un

partido reconocido como de izquierda es el Distrito Federal, que se ha encontrado bajo el mando del PRD en el periodo 1997-2012 y lo seguirá siendo hasta 2018.

En este análisis se considera que el Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco son representativos de las tres principales fuerzas políticas del país; han sido gobernados al menos durante los últimos dos periodos por el mismo partido; cuentan con presupuesto suficiente orientado al gasto social y la lucha contra la pobreza; su información sobre este gasto se encuentra disponible públicamente, y tienen estrategias propias, incluso claramente contrastantes, en materia de política social. Adicionalmente, según datos del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2012), estas tres entidades concentran conjuntamente una población total de 27 377 624 habitantes, que equivale a 27.9% de la población total del país, siendo el Estado de México la demarcación más poblada, seguida por el Distrito Federal y en cuarta posición aparece Jalisco.

En referencia a la variable leyes de combate a la pobreza o desarrollo social, es importante comentar que la política social de cada una de las entidades propuestas se fundamenta en un marco legal en la materia. Así, la política social de cada uno de estos estados se encuentra plasmada mediante de una clara visión de su objeto, relacionado con la obligación de cada ente gubernamental en materia de derechos sociales universales, tales como alimentación, salud, educación y vivienda, entre otros. Cada una de las leyes referidas plantea claramente su orientación para aminorar la desigualdad social, la marginalidad y la pobreza, por medio de la generación de oportunidades y apoyos a las personas en esta condición. De igual manera, es pertinente recalcar que la política social se sustenta en programas, acciones, directrices y líneas de acción. Aunque, como se argumentó anteriormente, esto puede no ser suficiente para establecer una política social eficiente y eficaz.

Pobreza y gasto social en Jalisco, Estado de México y Distrito Federal

El presente apartado analiza la manera en que los tres grandes partidos políticos nacionales (PAN, PRI y PRD) inciden en la reducción de la pobreza cuando encabezan el poder ejecutivo en el ámbito de los gobiernos estatales; concretamente, se observa y compara los casos de

Jalisco, en el periodo 2004-2010, Estado de México, entre 2001 y 2010, y el Distrito Federal, durante el intervalo 2003-2010.

El objetivo es tratar de caracterizar la efectividad de las políticas públicas para el combate a la pobreza en las circunscripciones mencionadas, a la luz de la fuerza política que gobierna en cada una de ellas, contrastando con magnitudes expresadas por medio de datos estadísticos que permitan mostrar alguna evidencia sobre las acciones concretas en la materia y su efectividad en el uso de los recursos públicos para aminorar el fenómeno.

El estudio exploratorio del tema es relevante porque facilita establecer una aproximación hacia la medición de la efectividad de las políticas públicas para el control y combate a la pobreza en las entidades estudiadas. En este sentido, el documento ofrece cierta evidencia sobre la magnitud de la eficacia del partido gobernante en la solución de uno de los problemas torales del México contemporáneo.

El cuadro 1 muestra la evolución de la pobreza alimentaria, la cual forma parte de la medición del fenómeno a partir del ingreso de las personas; como ésta se encuentra medida en el ámbito de las entidades federativas para los cortes de 1996, 2000, 2005 y 2008, se realizaron estimaciones que permitieran contar con series anuales completas para los estados objeto de estudio entre 1996 y 2010. Los cálculos se efectuaron mediante técnicas de interpolación lineal para los periodos carentes de datos.

En el caso del número de personas en pobreza, se utilizó información sobre la población proveniente de los últimos censos y conteos de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para los años 1995, 2000, 2005 y 2010. En seguida, se calculó la tasa de crecimiento promedio anual para cada intervalo entre 1995-2000, 2000-2005 y 2005-2010, a fin de disponer de estimaciones absolutas acerca de la magnitud de esta variable para cada uno de los años del intervalo 1996-2010.

Cabe destacar que los valores para la variable pobreza alimentaria durante los años 2009 y 2010 fueron determinados mediante la aplicación de la técnica de suavización exponencial doble de Holt,

Los partidos de derecha son más proclives a la libertad que a la igualdad, en tanto que con los de izquierda sucede a la inversa, pues suelen interesarse más en el mantenimiento de la equidad y no tanto por la libertad.

característica de los métodos de pronóstico para series con escaso número de observaciones.⁸ Esto último se realizó considerando que el CONEVAL dejó de ofrecer la medición de la pobreza por ingresos por entidad federativa, lo que coincide con la introducción de la llamada medición multidimensional de la pobreza.



Cuadro 2. Evolución de la pobreza alimentaria en México: Jalisco, Estado de México y Distrito Federal, 1996-2010 (porcentajes)^a

Año	Estado de México		Distrito Federal		Jalisco	
	Núm. de personas	%	Núm. de personas	%	Núm. de personas	%
1996	4 298 450	35.90	1 166 161	13.70	1 841 002	30.40
1997	3 835 699	31.33	1 000 765	11.73	1 606 861	26.25
1998	3 349 756	26.75	834 459	9.75	1 367 445	22.10
1999	2 839 808	22.18	667 240	7.78	1 122 666	17.95
2000	2 305 017	17.60	499 104	5.80	872 436	13.80
2001	2 244 285	16.94	487 496	5.65	846 843	13.22
2002	2 181 836	16.28	475 823	5.50	820 419	12.64
2003	2 117 639	15.62	464 084	5.35	793 146	12.06
2004	2 051 661	14.96	452 278	5.20	765 006	11.48
2005	2 003 072	14.30	470 929	5.40	735 980	10.90
2006	2 078 126	14.60	542 301	6.20	824 135	12.00
2007	2 133 387	14.75	579 002	6.60	876 675	12.55
2008	2 189 891	14.90	615 915	7.00	930 773	13.10
2009 ^e	2 247 663	15.05	653 971	7.41	986 576	13.65
2010 ^e	2 306 731	15.20	692 214	7.82	1 044 010	14.20

^a Los datos intermedios se estiman aplicando interpolación lineal simple para completar series anuales en el periodo de estudio.

^e En el caso del Estado de México, Distrito Federal y Jalisco, los datos son estimados mediante la aplicación de técnicas de suavización exponencial doble de Holt (Hanke y Wichern, 2010).

Fuente: Cálculos propios con base en información del CONEVAL.

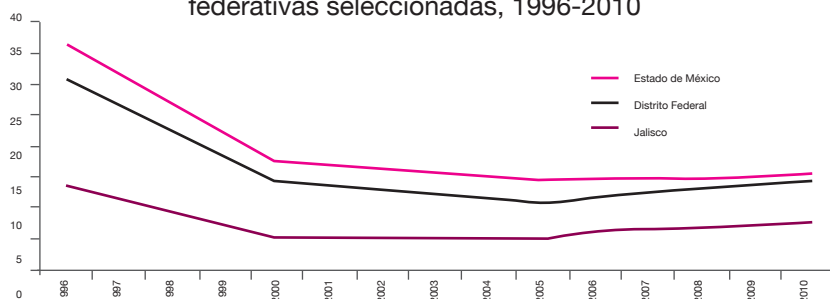
⁸ Las estimaciones se realizaron con el apoyo del programa estadístico *Minitab versión 16* (véase Hanke y Wichern, 2010).

La información del cuadro 2 puede observarse con mayor claridad a través de la gráfica 1, donde se corrobora la tendencia a la baja de los índices de pobreza en las entidades en comparación. El Estado de México, al ser el más poblado del país, presenta porcentajes de pobreza alimentaria superiores a los exhibidos por el Distrito Federal y Jalisco; pero estos últimos registran un mayor crecimiento en la pobreza alimentaria.

En los últimos años, 2009 y 2010, es apreciable una cierta tendencia a la alza en los porcentajes de pobreza alimentaria en las tres entidades consideradas, los cuales muestran variaciones ligeramente mayores en Jalisco y el Distrito Federal, en comparación con los registrados en el Estado de México, resultado de la crisis financiera internacional de mediados de 2008 y cuyos peores efectos se dejaron sentir a lo largo de 2009.



Gráfica 1. Porcentaje de pobreza alimentaria nacional y en entidades federativas seleccionadas, 1996-2010



Fuente: Cálculos propios a partir de información sobre pobreza por ingreso del CONEVAL.

De acuerdo con datos del CONEVAL, en 2009, el PIB de México experimentó una caída de 6% y una pérdida aproximada de 172 mil empleos netos; además, desde 2007 los precios de los alimentos se han incrementado de manera considerable, afectando los ingresos de los mexicanos, especialmente los de aquellos que padecen pobreza alimentaria (CONEVAL, 2012).

El cuadro 3 ofrece información sobre el rubro del gasto social efectivamente ejercido en Jalisco, Estado de México y Distrito Federal. Los datos fueron obtenidos de las cuentas públicas estatales disponibles ya sea en las páginas electrónicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dentro de la sección correspondiente a estados, en publicaciones del INEGI tales como las *Finanzas públicas estatales y municipales* (2008-2011) y en algunos anuarios estadísticos de las entidades analizadas.

Cabe hacer notar que el gasto social corresponde a la clasificación funcional del gasto público, es decir, aquella que agrupa los desembolsos del gasto programable de acuerdo con los principales usos y prioridades; éstas últimas referidas a las funciones y subfunciones que justifican el quehacer gubernamental, según los propósitos a los que están destinados. Su objetivo es ofrecer una descripción que informe sobre la naturaleza de los principales servicios gubernamentales y la proporción de las erogaciones públicas que se destinan a cada uno de ellos⁹ (véase también la gráfica 2).



Cuadro 3. Gasto Social ejercido en Jalisco, Estado de México y Distrito Federal, 2001-2010 (valores en miles de pesos reales base 1996=100)

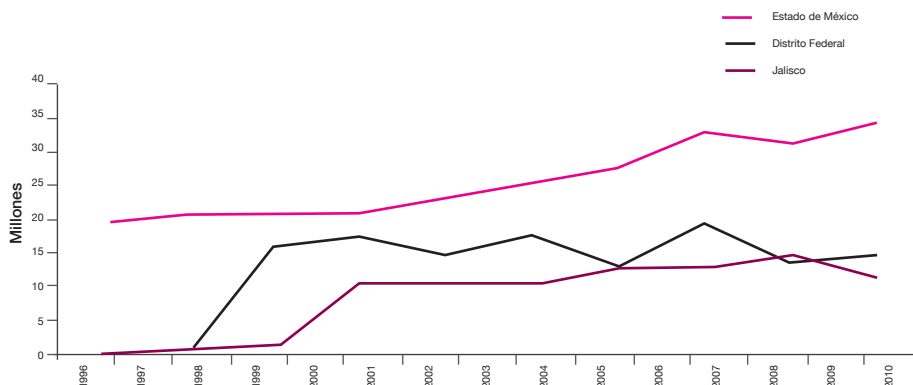
Año	Estado de México	Distrito Federal	Jalisco
2001	19 290 033	-	-
2002	21 795 592	-	-
2003	21 865 396	17 102 638	-
2004	21 358 973	16 808 631	10 312 061
2005	23 583 668	14 737 334	10 817 263
2006	26 013 514	18 124 418	11 092 010
2007	27 824 814	13 053 107	12 205 724
2008	33 343 437	19 060 757	12 877 206
2009	32 010 928	13 654 820	14 456 954
2010	34 477 349	14 652 190	12 163 249

Fuente: Cálculos propios a partir de *Finanzas públicas estatales y municipales* (2008-2011) (INEGI, 2012c); *Banco de Información Económica* (varios años) (INEGI, 2012b); cuentas públicas (varios años) de cada uno de los estados seleccionados.

⁹ La clasificación funcional comprende asignaciones en educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, medio ambiente y asistencia social. Véase Guerrero y López (2001). La clasificación funcional difiere de la económica y la administrativa, que dan cuenta del gasto de acuerdo con los capítulos económicos y según los diferentes ramos administrativos, respectivamente.



Gráfica 2. Gasto social real ejercido, 2001-2010



Fuente: Cálculos propios a partir de información sobre gasto social proveniente de las cuentas públicas.

Los datos fueron deflactados, es decir, a los valores nominales o corrientes se les eliminó el efecto de la inflación, tomando como año base 1996 = 100; esto quiere decir que los valores reales se miden en pesos del año 1996. Como puede observarse, el gasto social real ejercido en el Estado de México y en Jalisco ha sido creciente a lo largo de los años 2001-2010, aunque en este último disminuyó en 2009 y 2010; el correspondiente al Distrito Federal muestra un comportamiento errático, pero no tendencialmente ascendente.

A fin de centrar más el análisis del efecto del gasto en el combate a la pobreza alimentaria sobre su incidencia, se aislaron datos del gasto social que suelen aplicarse para el combate a la pobreza, en particular aquéllos asociados a los desembolsos gubernamentales para asistencia social. En el caso mexiquense, los recursos se etiquetan en el concepto denominado “Promoción para el desarrollo social y combate a la pobreza”; en el Distrito Federal y Jalisco aparecen como “Asistencia social” (cuadro 4).



Cuadro 4. Gasto en desarrollo social y combate a la pobreza ejercido en Jalisco, Estado de México y Distrito Federal, 2001-2010 (valores en pesos reales base 1996 = 100)

Año	Estado de México	Distrito Federal	Jalisco
2001	19 017	-	-
2002	57 941	-	-
2003	54 414	362 211	-
2004	147 292	407 535	241 621
2005	111 407	404 038	297 583
2006	219 429	366 889	342 719
2007	442 825	945 565	328 785
2008	753 104	978 499	370 516
2009	663 832	942 133	663 831
2010	895 496	1 011 349	429 985

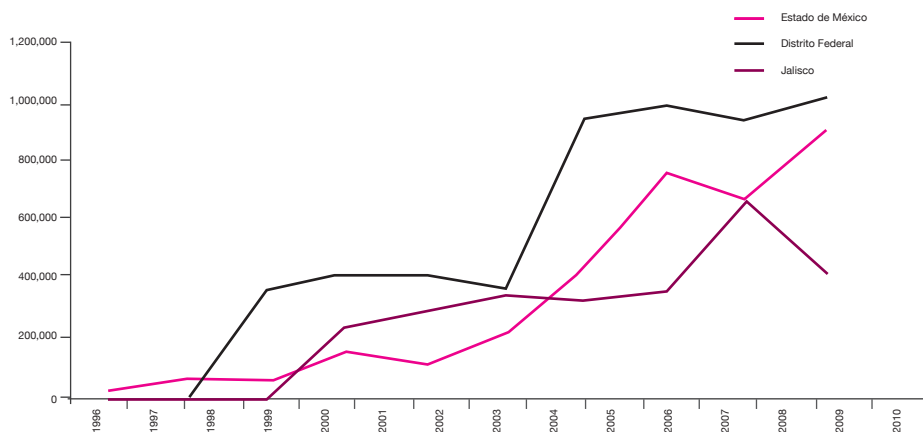
Fuente: Cálculos propios a partir de cuentas públicas (varios años) de cada una de las entidades federativas seleccionadas.

El Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco son representativos de las tres principales fuerzas políticas del país concentran conjuntamente una población total de 27 377 624 habitantes, que equivale a 27.9% de la población total del país, siendo el Estado de México la demarcación más poblada.

Cabe destacar que existen algunas disparidades respecto a las cifras que se presentan, haciendo difícil establecer comparaciones entre una entidad y otra. Los problemas que se enfrentaron corresponden, por ejemplo, a discrepancias conceptuales y metodológicas para definir aquellos rubros de gasto que se refieran específicamente a desarrollo social y combate a la pobreza; diferencias en cuanto a los valores de desembolso que se registran anualmente, y falta de información sobre la clasificación funcional en las cuentas públicas de las entidades federativas consideradas. En los casos de Jalisco y Distrito Federal, se encuentran agregados datos dentro de conceptos como “Salud y asistencia social”, entre otros, y resulta imposible separarlos para tener cifras acordes con las del Estado de México.



Gráfica 3. Gasto en combate a la pobreza ejercido, real, 2001-2010



La gráfica muestra la evolución de los desembolsos presupuestales para mitigación de la pobreza en las tres entidades federativas analizadas; la información se compara en términos reales. En general, los resultados señalan que en el Distrito Federal y el Estado de México los desembolsos para la mitigación de la pobreza han sido crecientes a lo largo de los últimos años, y aunque eso también sucedió en el caso de Jalisco, entre 2009 y 2010 allí se registró una caída en las partidas. Los quiebres que presentan las tres trayectorias podrían estar reflejando cambios estructurales en la forma de atacar el fenómeno de la pobreza alimentaria y posibles modificaciones o ajustes institucionales, tanto jurídicos como aquéllos relativos al establecimiento de órganos de evaluación de las políticas, programas y acciones en el rubro de la política social y combate a la pobreza.

Por último, para probar empíricamente la manera en que los diferentes partidos políticos nacionales inciden en la mitigación de la pobreza alimentaria cuando encabezan el poder ejecutivo en el ámbito de los gobiernos de Jalisco, Estado de México y Distrito Federal, se efectuó un experimento mediante modelos de regresión lineal simple.¹⁰

¹⁰ Un modelo de regresión lineal simple es un experimento estadístico que permite ajustar una función lineal, es decir, una línea recta, relacionando una variable independiente con una dependiente, lo cual puede representarse en forma de resultados matemáticos o, indistintamente, de manera gráfica en el plano cartesiano de dos dimensiones.

Para realizar este ejercicio, se tomó como variable dependiente el porcentaje de pobreza alimentaria de las entidades en estudio; dicha magnitud se estimó en forma de logaritmos naturales.

Como variable independiente se consideró, alternadamente, el logaritmo del gasto social ejercido en términos reales (base 1996 = 100), en concreto, para el rubro específico del gasto en desarrollo social y combate a la pobreza para el caso del Estado de México, o su equivalente aproximado, en los del Distrito Federal y de Jalisco.

Como ya se ha señalado, las regresiones se estimaron en forma de logaritmos naturales a ambos lados, o mediante modelos doble-logarítmicos, con el objetivo de observar cómo se comporta la variable dependiente cuando cambia la independiente en términos porcentuales. Los resultados obtenidos se recogen en el cuadro siguiente.



Cuadro 5. Eficiencia del gasto para el combate a la pobreza en el Estado de México, Distrito Federal y Jalisco (variable dependiente: logaritmo de la pobreza alimentaria)

Concepto	Estado de México	Distrito Federal	Jalisco
Constante	3.0415**	-0.6096	-0.397
	0.1292	0.5277	1.089
	(23.54)	(-1.16)	(-0.36)
Gasto en combate a la pobreza	-0.02620**	0.28115**	0.22822**
	0.01060	0.06045	0.08502
	(-2.47)	(4.65)	(2.68)
Núm. de observaciones	10	8	7
R ²	43.30%	78.30%	59.00%
R ² ajustado	36.20%	74.70%	50.80%
Estadístico F	6.10* (0.0387)	21.63** (0.0035)	7.21 (0.0436)

Nota: Estimaciones realizadas con el programa estadístico *Minitab 16*.

* Nivel de significancia a 90 por ciento.

** Nivel de significancia a 95 por ciento.

Fuente: Cálculos propios a partir de información sobre gasto en combate a la pobreza (asistencia social) de las cuentas públicas de las entidades consideradas.

La primera ecuación, correspondiente al Estado de México, gobernado por el PRI, permite observar el efecto que ejerce el gasto en desarrollo social y combate a la pobreza (variable independiente) sobre la incidencia de la pobreza alimentaria (variable dependiente). En este sentido, puede apreciarse que dicho gasto es estadísticamente significativo para reducir la pobreza alimentaria, lo cual indica que por cada unidad porcentual de aumento en el rubro de gasto considerado, la pobreza disminuye en 0.026%, el coeficiente presenta signo negativo de -0.02620,¹¹ con un error estándar pequeño¹² de 0.01060 y un valor del estadístico t de -2.47.¹³ El coeficiente de correlación R^2 , que indica en cuánto la variable dependiente explica a la variable de respuesta, arroja un valor de 0.433; es decir, que el gasto en desarrollo social y combate a la pobreza explica en 43.3% a la pobreza alimentaria; el R^2 ajustado,¹⁴ medida alternativa de la correlación existente entre las variables, fue de 36.20% y el estadístico F , que prueba la significancia conjunta de los parámetros estimados, o sea los coeficientes de regresión, tanto de la constante (intercepto) como de la variable independiente (gasto en desarrollo social y combate a la pobreza), alcanzó un valor de 6.10 y una probabilidad de 0.0387, siendo estadísticamente significativo al 95.00% de confianza.

El modelo de regresión lineal también se estimó empleando el gasto social agregado como variable independiente, pero los resultados no fueron estadísticamente relevantes, por lo que se decidió no incluirlos en el cuadro.

Por otro lado, el ejercicio para el Distrito Federal, gobernado por el PRD, partido de izquierda, resultó estadísticamente significativo, con un coeficiente positivo para la variable de gasto en combate a la pobreza de 0.28115, lo cual revela que por cada unidad de aumento

¹¹ Es importante aclarar que el coeficiente de estimación negativo indica que la relación entre las variables dependiente e independiente es inversa, es decir, si el gasto en desarrollo social y combate a la pobreza aumenta, el porcentaje de pobreza (incidencia) disminuye en la misma proporción porcentual que el valor del coeficiente estimado.

¹² El error estándar del coeficiente estimado es mejor cuanto más tiende a cero, significando un mejor ajuste estadístico entre las variables relacionadas.

¹³ El estadístico t (o de *Student*) prueba el nivel de significancia que presenta el coeficiente estimado, considerándose relevante cuando toma un valor de +/- 1.96, desviación estándar o más, entonces el estimador significará relevante en términos estadísticos.

¹⁴ Los coeficientes de determinación R^2 y R^2 ajustado permiten medir la calidad global del modelo de regresión, lo que significa que el modelo de regresión lineal utilizado en este caso fue el adecuado.

porcentual en dicho rubro de desembolso, la pobreza alimentaria se incrementa en 0.28%, en lugar de disminuirla, como en la entidad mexicana. El error estándar del coeficiente estimado es de 0.06045 y el valor del estadístico *t* es de 4.65 unidades. Los coeficientes de correlación R^2 y R^2 ajustado reportaron valores de 78.3 y 74.7%, respectivamente, siendo superiores a los observados en el Estado de México. Finalmente, el estadístico *F* tuvo un valor de 21.63 y una probabilidad de 0.0035, lo cual indica que los parámetros del intercepto y la tasa de cambio de la variable dependiente son conjuntamente significativos para explicar el efecto del gasto en asistencia social (proxy del gasto en combate a la pobreza) sobre el porcentaje de la pobreza alimentaria.

Comparativamente, los resultados anteriores en el Estado de México y el Distrito Federal muestran que el combate a la pobreza fue más eficiente en la entidad mexicana entre los años 2001 y 2010, sugiriendo que en ésta la política social fue progresiva¹⁵ y adecuadamente focalizada;¹⁶ por el contrario, en el segundo caso parece haber sido ineficiente y probablemente regresiva, tal vez beneficiando más a quienes no lo necesitan, ya que la estrategia implementada en la capital del país es de carácter universalista y no basada en la focalización de los recursos. Este hallazgo debe tomarse con precaución debido a que ambas estrategias para la mitigación de la pobreza alimentaria son totalmente contrastantes y se requiere profundizar en su análisis.

Esta primera conclusión tendría que investigarse aún más para corroborar los hallazgos y comparar, por ejemplo, las diferencias existentes en cuanto a los programas sociales, el tipo y monto de las ayudas, las poblaciones objetivo, el marco institucional existente y la presencia de organismos encargados de la evaluación en la materia, entre otros.

Finalmente, en el caso de Jalisco, gobernado por el PAN, fuerza política de derecha, el gasto en combate a la pobreza, estimado con base en las partidas del gasto en asistencia social, sí resultó ser significativo

¹⁵ En general, la progresividad de un gasto evalúa si los beneficios de éste como proporción del ingreso crecen a medida que se consideran estratos de menor remuneración. Valores positivos (negativos) representan un gasto progresivo (regresivo), y, por tanto, muestran un cierto efecto igualador sobre la distribución del ingreso (Secretaría de Programación Económica y Regional, 2000; Contraloría de Bogotá, 2005).

¹⁶ Hernández, Orozco y Vázquez (2008) señalan que las estrategias de focalización consisten en dirigir la acción gubernamental a una población o territorio definidos con el fin de lograr la eficiencia en la gestión de los recursos.

para incrementar la pobreza alimentaria y no para aminorarla. El coeficiente de la variable independiente presentó un signo positivo, en lugar de negativo, de 0.2282, con un error estándar de 0.08502 y un valor del estadístico t de 2.68; además, el coeficiente de correlación R^2 alcanzó un margen de explicación de la variable independiente sobre la de respuesta de 59%. Este resultado es similar al observado en el caso del Distrito Federal y, por tanto, opuesto al registrado en el Estado de México.

Los datos resultantes en Jalisco sugieren que la política de combate a la pobreza es regresiva, pues se incrementa esta última, en lugar de reducirse. Nuevamente, debemos advertir sobre la necesidad de profundizar la comparación debido a las diferencias, de todo tipo, que subyacen entre las entidades federativas estudiadas.

Reflexiones finales

Los resultados encontrados indican que la ideología –derecha, centro e izquierda (Valverde, 2001, 2002; Zechmeister, 2006)– de los partidos que han gobernado en Jalisco, Estado de México y Distrito Federal, respectivamente, durante el periodo de análisis, no parece definir la incidencia o efectividad en la reducción del porcentaje de pobreza alimentaria.

A la luz de estos resultados exploratorios, parece más adecuado establecer qué es una política de combate a la pobreza focalizada, aspecto que tiene una importante incidencia en la reducción de la pobreza y resulta congruente con lo escaso de los recursos, así como con lo ilimitado de las necesidades sociales, sin importar tanto la ideología del partido gobernante.

Lo que sí distingue a cada una de las entidades estudiadas son los contrastes que existen en cuanto al diseño de sus respectivas políticas de desarrollo social y de combate a la pobreza. Esto resulta sustancial, ya que se observan diferencias en cuanto a los objetivos que persiguen dichas políticas; por ejemplo, el Distrito Federal invierte mucho en gasto social pero no reduce la pobreza, de acuerdo con el análisis realizado; en cambio, en Jalisco no existe una secretaría especializada en el tema de desarrollo social y tampoco cuenta con un organismo dedicado a evaluar la política social, lo que sin duda impide que desarrolle una política pública de carácter social adecuadamente

articulada. Esto constituye una diferencia notable con respecto al Estado de México y al propio Distrito Federal.

En Jalisco, las atribuciones que debería desempeñar un organismo autónomo externo encargado de evaluar la política social y tomar el pulso de la pobreza, midiendo su magnitud y diseñando políticas públicas para su disminución gradual, parecen haber sido otorgadas al Consejo de Población de aquella entidad. En sentido opuesto, el Estado de México dispone del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, mientras el Distrito Federal posee un organismo similar conocido como Evalúa DF. Por lo anterior, se infiere que no basta con promulgar una Ley de Desarrollo Social, sino contar con las instituciones especializadas en la materia, aunadas a un adecuado diseño y operación de la política social.

Como se señaló en el apartado 1, la diferencia entre los partidos políticos se establece a partir de la ideología, a través de la cual cumplen con diversas funciones (Sartori, 1980: 55-58; Panebianco, 1995; García, 1986: 75-84; Alcántara, 1997). No obstante, como partidos, de acuerdo con Ware, no tienen un importante peso sobre el desarrollo de políticas concretas y detalladas (1996: 541); esto ocurre sólo cuando se encuentran en la posición de gobierno. A pesar de esta aseveración, la ideología partidista no aparece claramente en el análisis; no se puede afirmar que la filosofía de un partido en el poder incida directamente en la reducción de la pobreza, sino, más bien, esto depende de una apropiada política social.

En materia de combate a la pobreza, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2012) recomienda aumentar el gasto social en México, ampliando la inversión en educación, salud y en transferencias focalizadas hacia la población más pobre; sustituir los subsidios por transferencias en efectivo con este mismo propósito, revisando la eficacia de los programas sociales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México sugiere aumentar el desarrollo humano de las personas, ampliando su acceso a mejores oportunidades a través del ejercicio de las libertades, entre otros.

Finalmente, con base en los hallazgos encontrados, se puede señalar que se comprueba la hipótesis propuesta, según la cual, independientemente del monto presupuestal y el signo partidista, habría mayor incidencia del gobierno estatal en el combate a la pobreza si la relación entre el presupuesto destinado a ese rubro y el porcentaje de la población atendida diera como resultado menos pobreza, y en ese

sentido, lograría una mayor eficacia el gobierno con un mejor equilibrio entre el presupuesto destinado a la erradicación de este problema y el porcentaje de población en esta situación.

Recapitulando, se puede decir que el gasto en desarrollo social y combate a la pobreza ejerce un impacto favorable en la reducción de la pobreza alimentaria, siempre y cuando se base en un adecuado diseño de la política social, focalizando los recursos.

Lo anterior sugiere que la política social de combate a la pobreza implementada en el Estado de México –que se caracteriza por ser focalizada, pues se dirige y orienta el gasto público en la materia hacia los grupos de población y las regiones geográficas que más lo requieren– es la más adecuada, siendo en este sentido progresiva y redistributiva; en el extremo opuesto, parecen encontrarse el Distrito Federal y Jalisco, donde las estrategias, a la luz de los resultados de este estudio, indican que son regresivas y no necesariamente redistributivas.

Es importante destacar que pueden existir factores de corte político, económico y social que podrían estar detrás de la explicación del efecto ejercido por el gasto en la reducción de la pobreza alimentaria en las entidades federativas analizadas.

Pese a los hallazgos de este estudio, se reconoce que los resultados merecen un examen más minucioso, profundizando en un futuro en algunos aspectos y líneas de investigación; por ejemplo, valdría la pena analizar los componentes del gasto social tales como los desembolsos en educación, salud, desarrollo urbano y medio ambiente, por mencionar algunos. Es recomendable abrir la discusión sobre el difícil tema de la asociación teórico-práctica entre partidos políticos y política social.

- Aguilar, G. (2000), "Ricos y pobres en México, 1984-1996. Evolución y causas de la desigualdad y de la pobreza en México", en *El Cotidiano*, núm. 99, pp. 22-41.
- Aguilar, G. (2009), *¿Puede el crecimiento económico eliminar la pobreza?*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México.
- Alcántara, M. (1997), "Las tipologías y funciones de los partidos políticos", en Mella, M. (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, pp. 37-57.
- Alcaraz, C. y C. Nakashima (2013), "Inflación y pobreza en México (1993-2009)", en Mendoza, A., *Aplicaciones en economía y ciencias sociales con Stata*, EU, Stata Press Books.
- Bobbio, N. (1996), *Derecha e izquierda*, Madrid, Taurus.
- Brambila, C. y C. Urzúa (2009), *Fuentes del ingreso de los hogares y factores relacionados con la pobreza en México*, Documento de Trabajo, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011), "Panorama Social de América Latina", *CEPAL-Naciones Unidas*, Santiago de Chile, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>, consulta: octubre de 2012.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, CONEVAL.
- CONEVAL-UNICEF (2009), *La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México*, México, CONEVAL-UNICEF.
- _____ (2012a), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México, CONEVAL.
- _____ (2012b), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en el Estado de México 2012*, México, CONEVAL.
- _____ (2012c), *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México, CONEVAL, disponible en: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf), consulta: octubre de 2012.
- Cortés, F. (2002), "Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso", en *Papeles de Población*, núm. 31, pp. 9-24.
- Cortés, F. et al. (2003), "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX", en *Economía Mexicana*, vol. XII, núm. 2, segundo semestre, pp. 295-325.
- Chávez, J. et al. (2008), *Impacto del incremento en los precios de los alimentos en la pobreza en México*, Serie de Documentos de Investigación, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Duclos, J. y A. Araar (2006), *Poverty and Equity: Measurement, Policy and Estimation with DAD*, vol. 2, Nueva York, Springer.
- García, J. (2010), *La Bolivia, histoire constitutionnelle et ambivalence du pouvoir exécutif*, París, L'Harmattan.
- García-Pelayo, M. (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- King, G., Keohane, R. y S. Verba (2000), *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza.
- Guerrero, J. y M. López (2001), *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., disponible en: <http://derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0064.pdf>, consulta: octubre de 2012.
- Hanke, J. y D. Wichern (2010), *Pronósticos en los Negocios*, México, Pearson Education.

- Haughton, J. y S. Khandker (2009), *Handbook on Poverty + Inequality*, Washington, The World Bank.
- Hernández-Laos, E. (2000), "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México", en *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 10, pp. 863-873.
- Hernández, D., Orozco, M. y S. Vázquez (2008), "Métodos de focalización en la política social en México, un estudio comparativo", en *Economía Mexicana*, vol. XVII, núm. 1, primer semestre, pp. 101-137.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010), "Censo de Población y Vivienda 2010", México, INEGI, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/default.aspx>, consulta: octubre de 2012.
- _____ (2012a), *Anuario estadístico de los estados*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/productos/?e=00>, consulta: 17 de octubre de 2012.
- _____ (2012b), *Banco de Información Estadística* (varios años), México, INEGI, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi/default.aspx>, consulta: 17 de octubre de 2012.
- _____ (2012c), *Finanzas públicas estatales y municipales 2008-2011*, México, INEGI, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/detalle.aspx?c=10968&upc=702825003430&s=est&tg=32&f=2&pf=EnCH&ef=00&cl=0>, consulta: 21 de octubre de 2012.
- Manin, B. (1992), "Metamorfosis de la representación", en Dos Santos, M. (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO-Editorial Nueva Sociedad, pp. 9-22.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2012), *México, mejores políticas para un desarrollo incluyente*, México, OCDE.
- Panbianco, A. (1982[1995]), *Modelos de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- Przeworski, A. y H. Teune (1970), *The logic of comparative social inquiry*, Nueva York, Wiley-Interscience.
- Sartori, G. (1976[1980]), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- Secretaría de Programación Económica y Regional (2000), *El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales, resultados provisionales*, Serie Gasto Público, Documento de Trabajo, núm. 08.
- Snyder, R. (2009), "Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales", en *Desarrollo Económico*, vol. 49, núm. 194, julio-septiembre, pp. 287-305.
- Székely, M. (2004), "Veinte años de desigualdad en México", en *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 20, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Székely, M. y E. Rascón (2005), "México 2000-2002: Reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales", en *Economía Mexicana*, vol. XIV, núm. 2, segundo semestre, pp. 217-269.
- Valverde, K. (2002), "El PAN y la política social. Análisis comparativo de las plataformas electorales federales 1994-2000", en Reveles, F. (coord.), *PAN: Los signos de la institucionalización*, México, UNAM-Gernika, pp. 293-317.
- Valverde, K. (2001), "La oferta política del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional en materia de política social", en *Estudios Políticos*, núm. 27, pp. 231-248.
- Verge, T. (2007), *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ware, A. (1996[2004]), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Istmo.
- Zechmeister, E. (2006), "Qué es la izquierda y quién está a la derecha en la política mexicana. Un enfoque con el método Q al estudio de las etiquetas ideológicas", en *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 1, primer semestre, pp. 51-98.

Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010 (2012), México, D.F., Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).



¹ Las reseñas incluidas en esta sección fueron elaboradas por el grupo de investigadores del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México: Ángel Mauricio Reyes Terrón, Moisés Elizarrarás Hernández, José Arturo Navarrete Preciado, Luis Ángel González de Jesús y Roberto Ignacio Salgado Sánchez, en abril y mayo de 2013.

En este documento se analiza la pobreza y el cumplimiento de los derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México durante el periodo 2008-2010. El estudio señala que el país ha logrado importantes avances en los últimos años en lo que respecta a garantizar mayores niveles de bienestar para su población infantil y en adolescencia temprana. Sin embargo, reconoce también que la pobreza y la desigualdad siguen afectando a estos segmentos de la población. Por ello, es fundamental poner el tema en el centro de la discusión y el debate en materia de políticas públicas. El objetivo de la investigación es proveer información oportuna y confiable sobre la situación de estos grupos, así como valiosa para la toma de decisiones de políticas públicas dirigidas concretamente a la atención de los mismos.

El estudio utiliza la metodología para la medición multidimensional de la pobreza a fin de analizar el fenómeno de la pobreza infantil. Entre los resultados más relevantes del documento destacan los siguientes:

- En México, la pobreza infantil presenta el riesgo de tornarse permanente. Esto se debe a que es difícil de revertir y tiene potencialidades elevadas de reproducirse en el futuro. Además, la pobreza en la infancia y la adolescencia genera daños, frecuentemente irreversibles, lo que otorga un sentido de prioridad a su atención.
- La población infantil y adolescente registra mayor pobreza en comparación con el resto de la población mexicana. En 2008, 44.5% de los connacionales se encontraba en pobreza; no obstante, entre niñas, niños y adolescentes el porcentaje era de 53.5. Dos años más tarde, en 2010, 46.2% de la población del país era pobre; en contraste, 53.8% de la población de 0 a 17 años padecía dicho fenómeno.
- Entre 2008 y 2010, la población infantil y adolescente en pobreza pasó de 21.5 a 21.4 millones. Esto se debió, en parte, a cierta mejoría en cuanto al cumplimiento de los derechos sociales como el acceso a los servicios de salud, seguridad social y educación, lo que favoreció a estos segmentos, y a que niñas, niños y adolescentes se vieron poco afectados por la carencia por ingresos, la cual incidió mayormente sobre la población total.
- Durante dicho periodo, debido a la crisis financiera internacional, México tuvo un panorama macroeconómico adverso, lo que deterioró los ingresos de los hogares, especialmente los de aquellos con integrantes menores de 18 años. El porcentaje de mexicanos con ingresos insuficientes para adquirir los bienes y servicios requeridos para la satisfacción de sus necesidades alimentarias y no alimenta-

rias pasó de 49 a 52%; entre la población de 0 a 17 años este porcentaje se incrementó de 58.1 a 61.0 por ciento.

- También se registraron avances importantes en cuanto a la superación de las carencias sociales de la población infantil y adolescente. Las mejoras en esta población fueron mayores a las observadas en la población adulta. Por ejemplo, el porcentaje de menores de 0 a 17 años con al menos una carencia social pasó de 82.3 a 76.3% entre 2008 y 2010, lo que equivalió a evolucionar de 33.1 millones a 30.3 en dicho lapso. Comparativamente, para la población total este indicador avanzó de 77.5% en 2008 (85.0 millones de personas) a 74.9% en 2010 (84.3 millones de individuos).
- En los dos años de estudio del análisis se observó una mejoría en 5 de los 6 indicadores de carencia social, lo que incidió favorablemente tanto sobre los menores de 18 años como en el resto de los mexicanos. El porcentaje de la población total con carencia por acceso a los servicios de salud pasó de 40.8 a 31.8 por ciento; entre la población infantil y adolescente se avanzó de 41.0 a 29.8 puntos porcentuales. Por su parte, en lo que se refiere a la carencia por acceso a la seguridad social, ésta se redujo de 65.0 a 60.7% entre la población mexicana total y de 73.9 a 64.0% entre niñas, niños y adolescentes. También se observaron mejoras en los indicadores de carencia por rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos en la misma.
- Uno de los indicadores, la carencia por acceso a la alimentación, presentó una tendencia desfavorable en este periodo, afectando en una proporción ligeramente mayor a los menores de 18 años en comparación con la población en general. Entre el total de los mexicanos, la incidencia en esta carencia aumentó 3.2%, mientras que entre los infantes y adolescentes se incrementó en 3.8 por ciento.
- A pesar de los avances registrados, en 2010 un alto porcentaje de la población infantil y adolescente tenía insatisfechos sus derechos sociales. En ese mismo año, 3 de cada 4 niñas, niños o adolescentes mexicanos padecían alguna carencia social y 1 de cada 4 presentaba tres o más carencias sociales. Asimismo, 9.8% tenía carencia por rezago educativo; 29.8% carencia por acceso a los servicios de salud; 64% carencia por acceso a la seguridad social; 20.1% carencia por calidad y espacios de la vivienda; 19.8% carencia por servicios básicos en la vivienda, y 29.5% carencia por acceso a la alimentación.

- La probabilidad de que una niña, un niño o un adolescente fuera pobre no presentaba diferencias por sexo, pero era relativamente mayor en los grupos de menor edad (55.5% de los infantes de 0 a 5 años de edad se encontraba en pobreza), en la niñez indígena, en quienes vivían en hogares ampliados, de mayor tamaño, con una tasa de dependencia más alta, donde el(la) jefe(a) de hogar era menos educado o de menor edad y donde había menos personas que participaban en el mercado de trabajo. En los hogares de baja dependencia demográfica, la incidencia de la pobreza en la población infantil y adolescente era de 45.3%, mientras que en aquéllos con una tasa alta de dependencia demográfica el valor de este indicador era de poco menos de 60 por ciento.
- Por otra parte, 75.1% de los niños que vivía en un hogar cuyo jefe o jefa no tenía escolaridad o sólo contaba con primaria incompleta se encontraba en situación de pobreza; pero cuando la cabeza del hogar había estudiado secundaria o más, este porcentaje era de menos de la mitad: 37.2%. Los hogares con jefes o jefas más jóvenes, menores de 29 años, también presentaron una incidencia de pobreza superior a aquéllos encabezados por personas de edad intermedia; de esta manera, mientras 49.3% de los hogares encabezados por un adulto de entre 40 y 49 años se hallaba en pobreza, 59.2% de los que eran liderados por menores de 29 años la padecía.
- Las disparidades también son notables entre la población indígena y la población en general. Se observó una mayor incidencia de pobreza en la población menor de 18 años. Entre los menores de 0 a 17 años, en hogares donde alguien hablaba una lengua indígena, la incidencia de la pobreza fue mayor a 76.0%, en tanto que para la población mexicana en general, que incluye a indígenas y no indígenas, dicha incidencia fue de 53.3%; es decir, más de 20 puntos porcentuales menos. Adicionalmente, más de 90% de niñas, niños y adolescentes indígenas presentaba una o más carencias sociales.
- Por otro lado, mientras que 4.6% de los menores de 0 a 17 años que vivía en ciudades de más de 100 mil habitantes estaba en situación de pobreza extrema en 2010, entre la población residente en localidades de menos de 2 500 habitantes, el porcentaje se quintuplicaba, llegando a 26.6 por ciento.
- Además, mientras que en el norte del país, la incidencia de menores en pobreza era de 39.1%, en las entidades del sur y el sureste de

México este indicador llegaba a 69.3%; es decir, una diferencia de poco más de 30 puntos porcentuales.

- Finalmente, en los municipios de muy baja marginación, 5.1% de los infantes y adolescentes se encontraba en situación de pobreza extrema, pero en aquellos municipios con muy alto grado de marginación, este porcentaje era diez veces superior, situándose en 50.8 por ciento.

El estudio ofrece algunas recomendaciones:

- La pobreza infantil no es homogénea, por lo que se debe avanzar en la comprensión del fenómeno, a efecto de brindar una base que permita plantear mejores políticas públicas para la superación del problema.
- Se propone fortalecer la combinación de políticas universales, que garanticen el acceso a los servicios básicos de educación, salud o seguridad social, y de políticas focalizadas, que atiendan las necesidades de la población en mayor desventaja.
- Priorizar la inversión en la niñez y la adolescencia en forma progresiva y continua, manteniendo la oportunidad y el nivel adecuados para cada etapa del ciclo de vida.

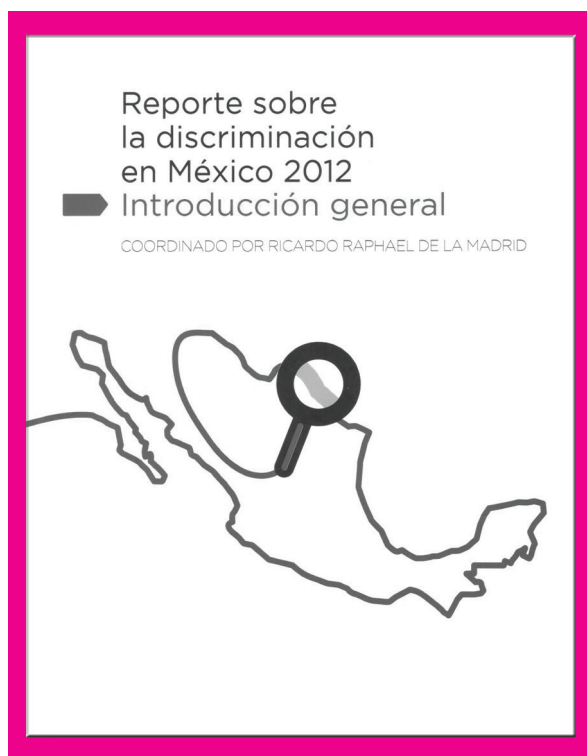
El documento recomienda las siguientes líneas de acción:

- Protección directa a la población infantil y adolescente para evitar que los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza actúen sobre las nuevas generaciones.
- Atender oportunamente las carencias existentes en materia de salud, alimentación y educación.
- Fortalecer mecanismos y estrategias que garanticen que las familias puedan tener y participar de mejores condiciones en el mercado de trabajo, y que su acceso a la seguridad social permita condiciones de protección ante eventualidades inesperadas, facilitando además una cobertura más integral de los servicios de salud.
- Atender la alta segmentación que presenta el mercado laboral y la carencia en el acceso a la seguridad social que se enfrenta en las localidades rurales en relación con las urbanas.
- Enfatizar la atención de las disparidades existentes entre regiones y zonas geográficas.

- Acompañar las intervenciones de política social con políticas económicas que permitan potenciar las vocaciones productivas, priorizando un desarrollo regional más equilibrado.
- Dado que la pobreza es mayor en los hogares encabezados por personas jóvenes, las políticas laborales deben incorporar en su diseño el impulso a fuentes de trabajo para los jóvenes, que les permita obtener ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de sus hogares y lograr el acceso a prestaciones consideradas en la seguridad social.
- Fortalecer las políticas de educación, protección, salud y nutrición orientadas a la primera infancia, que comprende de 0 a 5 años.
- Atender las carencias sociales de la población de 12 a 18 años, priorizando y focalizando las políticas públicas que le permita mejorar sus futuras oportunidades educativas y de empleo.

Para resumir, es necesario generar estrategias que promuevan el pleno ejercicio de los derechos sociales y que puedan convertirse en palanca para el desarrollo económico y social. Adicionalmente, es importante mejorar la calidad de la educación, el acceso a tecnologías de información y comunicación y la erradicación del trabajo infantil, entre otros, los cuales constituyen elementos clave para incrementar la competitividad y ampliar las oportunidades para que niñas, niños y adolescentes ejerzan integralmente el acceso a sus derechos.

Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general (2012), México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CIDE-CONAPRED).



En este reporte se describe el marco teórico utilizado para su elaboración, abarcando el proceso y evolución que ha implicado la lucha contra la discriminación durante la última década en México. Asimismo, se realiza un recuento de las metodologías empleadas para medir el fenómeno y se ofrece una síntesis de los resultados más relevantes de esta investigación, la cual incluye otros 11 documentos que se centran en algunos temas específicos donde se analiza este problema, tales como la justicia penal y civil, el acceso a la salud, la alimentación, el trabajo, las libertades de conciencia y religión, el ejercicio de los derechos políticos, el acceso a la información, la libertad de expresión, las posibilidades de acceder al crédito y la educación.

En principio, el documento hace notar que la democracia mexicana se caracteriza por ser insuficiente e inacabada, lo que ha llevado al desencanto de una sociedad que tenía altas expectativas sobre este proceso, especialmente al inicio del presente siglo. El estado actual de nuestro régimen político explica en cierta forma la persistencia de diferentes formas y mecanismos de discriminación; por ejemplo, un amplio segmento de connacionales se percibe tratado con inequidad por parte de la autoridad, la ley y las personas, según los resultados de las Encuestas Nacionales sobre Discriminación en México (ENADIS) de los años 2005 y 2010. La desigualdad económica aparece como una de las fuentes de asimetría que prevalecen en nuestro entorno inmediato, explicando aspectos como la exclusión y la vulnerabilidad.

El estudio reconoce avances en el marco normativo e institucional cuyo objetivo deliberado es reducir las desigualdades; sin embargo, existe la sensación colectiva de que aún hace falta mucho por hacer. En general, en México la discriminación recae en mujeres, población indígena, niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, trabajadoras del hogar, aquellas personas que pertenecen a minorías religiosas, la comunidad lésbico-gay y los migrantes.

El apartado relativo al marco teórico expone una serie de herramientas conceptuales y planteamientos que fundamentan la idea de la no discriminación. De igual manera, ofrece algunas líneas de acción que desde el Estado pueden conducir hacia una situación de mayor equidad social y menor discriminación. El reporte argumenta que la discriminación es una práctica de la humanidad que se remite tanto al origen animal del individuo como a su capacidad de discernimiento. Se trata de una conducta enraizada en la voluntad humana, explicada por la habilidad de reconocerse a uno mismo frente a los demás en aquello que resulta común o diferente de

otros. De hecho, el fenómeno en cuestión se expresa en la voluntad de dominación de unos sobre otros.

Para Weber (1992) la escasez de algún bien es motivo suficiente para incluir o excluir al otro. Cuando un recurso es limitado, el individuo actúa marginando a los demás en beneficio propio. En México, Hernández Licona (2010) plantea que se trata de un fenómeno de la naturaleza humana, de carácter ancestral, el cual parece estar motivado en la escasez. Esta proclividad a excluir ocurre tratándose de bienes materiales como los alimentos, la tierra, el agua, los puestos de trabajo, la educación, el capital y la información, entre otros, y en general todos aquellos bienes considerados como insuficientes, que motivarán la protección del interés individual por encima del ajeno. Así, los grupos humanos tienden a construir redes que les permitan ejercer control sobre los recursos mencionados. En palabras de Weber (1992), ocurre un cierto “cierre social”; es decir, aquella acción de quienes mantienen el poder para excluir a otros individuos, permitiendo la preservación de determinadas remuneraciones, no necesariamente pecuniarias, por el control de los recursos a manera de formas de colusión social entre personas de determinado estrato. Estos mecanismos se refuerzan a partir de ciertos rasgos distintivos como sexo, raza, grupo etario, aspecto físico, religión, preferencia sexual y estrato socioeconómico, por mencionar algunos atributos. Estos elementos fungen como estigmas que dan paso a la discriminación.

Estas formas de desigualdad, generadas por la exclusión, tienden a permanecer en el tiempo, permitiendo y reforzando la perpetuación de las brechas de inequidad entre los miembros de un grupo sobre otros (Tilly, 2000).

La desigualdad económica y la de trato se articulan y refuerzan mutuamente; por ejemplo, las diferencias salariales permiten al individuo mantener un cierto estatus económico, mientras las distinciones en el trato simplemente profundizan las inequidades existentes, excluyendo a unos con respecto a otros. Romper este círculo perverso no es tarea fácil, sobre todo en una cultura basada desde hace siglos en las diferencias polarizadoras entre los individuos. Los procesos de cierre social tienden a acentuarse de manera constante.

El empoderamiento del individuo y de los diferentes grupos de la sociedad ocurre sólo en contextos democráticos, donde la persona es objeto y sujeto de derechos que le permiten igualarse frente a los demás. La calidad de ciudadanía implica una serie de garantías individuales sobre el acceso a factores que permiten la movilidad social como la educación, la

salud, la seguridad social, la vivienda, la alimentación y el empleo. Cuando las instituciones y el Estado protegen estas prerrogativas se avanza en los mecanismos que contrarrestan el cierre social. El desarrollo humano en el sentido de Sen, es decir, aquél que amplía las libertades de los individuos y por tanto sus capacidades personales, facilitando sus posibilidades de elección, representa otro elemento fundamental en pro de la equidad.

Una sociedad democrática, con instituciones y contrapesos, puede favorecer a los grupos en desventaja social y moderar a aquéllos históricamente beneficiados con la exclusión y la discriminación. El marco normativo, el desarrollo humano y las libertades tendrían que operar en favor de la simetría entre grupos y personas. Las políticas públicas deberían procurar esta tendencia hacia la equidad en todos los aspectos.

De acuerdo con Bobbio (1991), los derechos civiles, políticos y sociales tendrían que formar parte de un mismo continuo de prerrogativas. La ausencia de estas normas conlleva a la perpetuación y afianzamiento de las desigualdades; por el contrario, su existencia y ejercicio cotidiano igualan a unos frente a otros, de ahí su importancia.

En el estudio se define la discriminación como:

todo proceso, mecánica, contexto, institución, discurso o norma dispuestos injusta, asimétrica y sistemáticamente para excluir, limitar o despojar a las personas de su dignidad, su autonomía, sus derechos o los bienes obtenidos por el esfuerzo común, a quienes son señalados por motivos relacionados con uno o varios estigmas o marcadores sociales.

Por otro lado, el estudio documenta los elementos más relevantes de la lucha contra la discriminación en México entre 2000 y 2012; por ejemplo, la firma de tratados internacionales o el surgimiento de algunos movimientos sociales, lo que ha modificado los ámbitos jurídico e institucional en México en aras de combatir la desigualdad de trato.

En relación con el tema de la discriminación étnica y racial en México, que persiste desde hace siglos, han ocurrido algunos hechos que condujeron, por lo menos, a la toma de conciencia nacional sobre la riqueza y diversidad cultural de nuestra nación. Un ejemplo es la adhesión de nuestro país a una serie de acuerdos internacionales, los cuales han modificado el marco normativo prevaleciente, especialmente en temas

como la igualdad y la libertad. Otro episodio fundamental en la historia reciente fue el movimiento zapatista, surgido en Chiapas en 1994, el cual colocó sobre la mesa el reconocimiento de la pluralidad mexicana, así como el respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. El tercer hecho fue la instalación de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, encabezada por Gilberto Rincón Gallardo, la cual promovió desde 2001 la iniciativa de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED).

Como resultado de estos esfuerzos, en los últimos años se promulgó la LFPED y se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). En lo sucesivo, las leyes estatales tendieron a alinearse al marco normativo emanado desde la federación con este propósito, además de aparecer instancias locales capaces de velar por la protección de los derechos en el mismo sentido. Destacan también las modificaciones efectuadas en algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El estudio reseñado aquí destaca el hecho de que, hasta ahora, el conjunto de leyes, instituciones y organismos que han surgido en los últimos 12 años para combatir y erradicar la discriminación, las formas de exclusión social y las diferentes formas de vulnerabilidad, requieren orden, rumbo, eficiencia y mayor articulación, con el fin de abatir el cierre social prevaleciente en México. La idea es orquestar el esfuerzo, tanto institucional como colectivo, hacia la igualdad de trato y oportunidades. Otra propuesta radica en fortalecer al CONAPRED, dotándolo de mayores potestades sancionadoras de los actos discriminatorios. Adicionalmente, hace falta mantener unidas a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa de los derechos humanos, a quienes representan a los grupos vulnerables, a los investigadores en el tema, a los activistas, a los funcionarios y representantes del pueblo, entre otros.

La "Introducción general" del informe resume algunos de los aspectos más sobresalientes de los diferentes documentos que integran el reporte completo; por ejemplo, en materia de inequidad en el trato y abierta discriminación en los rubros de justicia penal en México, donde las corporaciones policiales, los ministerios públicos y hasta los juzgadores incurrir en prácticas y costumbres recurrentes y profundamente arraigadas al momento de cumplir con las tareas que la sociedad les ha encomendado. También se advierte de la discriminación por parte de instancias como la defensoría de oficio y las cárceles, donde la inequidad es palpable y la injusticia tiende a ser la norma. En este punto, se deben

emprender acciones que reviertan viejas prácticas y restituyan el ejercicio de los derechos, especialmente, en el caso de los grupos vulnerables como los indígenas, las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, los homosexuales, las personas discapacitadas, entre otros.

Otro rubro es la discriminación en el derecho civil mexicano, en el cual se abordan puntos como el derecho al nombre (identidad), la capacidad jurídica, los derechos de la familia y el matrimonio, el divorcio, la violencia intrafamiliar, la patria potestad, la guardia y custodia de las y los menores de edad y la adopción. En estos temas existen una serie de criterios que conducen a la inequidad y un ineficaz ejercicio de los derechos de las personas.

De igual modo, aquí se revisan aspectos de la discriminación tales como el derecho a la salud, a la alimentación, al trabajo, a los derechos políticos, al ejercicio de las libertades, al acceso a la información, a la protección de los datos personales, al crédito y a la educación, por mencionar algunos.

Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México

| Fernando Camargo Pérez

Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, así como licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es subdirector de Programas Sectoriales y Regionales de la Dirección General de Industria, en la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México. Ha sido jefe del Departamento de Investigación de Mercados en la Dirección General de Industria, Minas y Promoción Externa y jefe de la Unidad de Investigación y Análisis Económicos en la Dirección General de Promoción Internacional, en los dos casos de la misma secretaría.

Entre sus recientes publicaciones se encuentran: en coautoría con Saravia, P., *Estado de México: desequilibrio regional y políticas públicas para municipios de alta marginación* (2012), Serie Cuadernos de Investigación del CIEPS, núm. 3, México; en coautoría con Saravia, P., *Vocación productiva y potencial regional en el Estado de México* (2012), Colección Administración Pública, núm. 14, México, Secretaría de Desarrollo Económico, y en coautoría con Altamirano, A., *Desafíos y propuestas para el desarrollo de la industria manufacturera del Estado de México* (2012), Toluca, Secretaría de Desarrollo Económico-Fondo Editorial Mexiquense. Correo electrónico: fernandocamargoperez@gmail.com

Óscar Peláez Herreros

Doctor en Economía por la Universidad de Cantabria, España; maestro en Técnicas Actuales de Estadística Aplicada por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid, y licenciado en Economía con especialidad en Economía Financiera por la Universidad de Cantabria. En la actualidad, se desempeña como investigador titular en el Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte, sede Tijuana. Candidato a investigador nacional en el Sistema Nacional de Investigadores durante el periodo 2011-2013 y Nivel I en el trienio 2014-2016.

Su principal línea de investigación es el estudio de la relación entre dinámicas demográficas, desarrollo socioeconómico y pobreza. Algunas de sus publicaciones más recientes son: en coautoría con Martínez, J. y R. García, “El papel de las remesas en los hogares de Chiapas. ¿Consumo, inversión o ahorro? ¿Una vía para el desarrollo?” (2013), en *Estudios Sociales*, vol. 21, núm. 41, pp. 288-313; en coautoría con López, J., “Análisis de convergencia económica en el interior de Chiapas: municipios, regiones e inconsistencias aparentes” (2012), en *América Latina Hoy*, vol. 60, pp. 183-206, y “Análisis de los indicadores de desarrollo humano, marginación, rezago social y pobreza en los municipios de Chiapas a partir de una perspectiva demográfica” (2012), en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 12, núm. 38, pp. 181-213. Correo electrónico: opelaez@colef.mx.

Esquema de transferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009

| Luis Fernando Cabrera Castellanos

Doctor en Economía por la Universidad de Zaragoza, España. Es profesor investigador titular en la Universidad de Quintana Roo y profesor visitante en la Sección de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. Perteneció al Cuerpo Académico Consolidado de Estudios Económicos y Sociales y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I desde 2009. Obtuvo el Premio Nacional de Finanzas Públicas 2010, otorgado por la H. Cámara de Diputados. Correo electrónico: uqroo@yahoo.com.

| Iván Josué Valdés Frías

Obtuvo el grado de Maestría en Economía del Sector Público (con *mención honorífica*) por la Universidad de Quintana Roo. Actualmente es supervisor de la Auditoría Superior del estado de Quintana Roo, en Obra Pública, Zona Sur.

Obtuvo el Premio Estatal de Ciencia y Tecnología 2012 en la modalidad de “Mejor tesis de maestría”, otorgado por el Consejo Quintanarroense de Ciencia y Tecnología. Correo electrónico: josue_val69@hotmail.com.

Los partidos políticos, los gobiernos estatales y su incidencia en la reducción de la pobreza en México: un ejercicio comparado

| Pablo Bedolla López

Estudiante del doctorado en Administración Pública por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, con maestría en Ciencias Políticas en la División de Estudios de Posgrado, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde también cursó la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Sus líneas de investigación se centran en el análisis de la pobreza, los partidos políticos y la política social comparada. Actualmente se desempeña como presidente municipal en Ecatepec de Morelos, Estado de México. Correo electrónico: p_bedolla2000@yahoo.com.mx.

I. Generalidades

Cofactor es una revista académica, editada por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS), que difunde investigaciones originales en materia de desarrollo social. Las contribuciones son resultado de estudios aplicados que presentan avances en la discusión de este campo.

Esta revista tiene como objetivo ser un espacio para la discusión y la crítica en el ámbito del desarrollo social; al mismo tiempo, busca constituirse como un referente obligado en la materia para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales, así como para investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal integra análisis e investigaciones de diferentes ciencias sociales en materias como pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar, entre otros.

Los artículos contenidos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución. Todos los originales que se entreguen para su publicación pasarán por un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. Por ello es necesario que su presentación siga ciertas normas para facilitar la edición y evitar el retraso de las publicaciones.

II. Criterios de evaluación

Los artículos deberán ser resultado de una investigación científica que ofrezca aportaciones relevantes para el estudio de problemas sociales.

El material recibido se someterá a un arbitraje mediante procedimientos a doble ciego y se clasificará de acuerdo con el *Journal of Economic Literature (JEL) Classification System*.

Una vez estipulado que el artículo cumple con los requisitos establecidos por la revista, será enviado a dos árbitros, quienes determinarán en forma anónima: a) publicar sin cambios, b) publicar cuando se hayan cumplido las correcciones menores, c) publicar una vez que se haya efectuado una revisión a fondo o d) rechazar. En caso de discrepancia entre los resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de dictamen académico serán inapelables en todos los casos. Los trabajos enviados por académicos de alguna institución serán siempre sometidos a consideración de árbitros externos a ella.

El(los) autor(es) concede(n) a *Cofactor* el permiso para que su material se difunda en la revista y en medios magnéticos y fotográficos. Los derechos patrimoniales de los artículos publicados en la revista le son cedidos a *Cofactor* tras la aceptación académica y editorial del original para que éste se publique y distribuya, tanto en versión impresa como electrónica; asimismo, el(los) autor(es) conserva(n) sus derechos morales conforme lo establece la ley. El autor principal recibirá un formato de cesión de derechos patrimoniales que deberá firmar, en el entendido de que ha obtenido el consentimiento de los demás autores, si los hubiere. Por otra parte, los autores podrán usar el material de su artículo en otros trabajos o libros que publiquen posteriormente, con la condición de citar a *Cofactor* como la fuente original de los textos. Es responsabilidad del autor obtener por escrito la autorización correspondiente para hacer uso de todo aquel material que forme parte de su artículo y que se encuentre protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor.

III. Formato de presentación

1. El investigador deberá presentar el trabajo completo en su versión final, ya que no se admitirán cambios una vez iniciado el proceso de dictamen y producción.
2. La investigación deberá enviarse vía correo electrónico a la siguiente dirección: revistacofactor@yahoo.com.mx
3. El autor deberá entregar una carta en la que declare que el estudio es original, inédito y que no ha sido enviado para su publicación a otra revista o medio electrónico, ni se ha presentado como ponencia en congresos que publicarán la memoria del evento.
4. La colaboración deberá incluir la siguiente información:
 - En la primera página deberá aparecer el título del artículo, el(los) nombre(s) del(los) autor(es), la clasificación JEL, un breve listado de palabras clave (en español e inglés) y los datos de contacto del(los) autor(es), designando al responsable para el seguimiento del proceso de dictamen.
 - La página siguiente contendrá el título del estudio sin especificar la autoría, a efecto de garantizar que el proceso de selección sea anónimo.

- Un resumen (en español e inglés) del artículo con una extensión de 100-150 palabras.
5. El texto electrónico deberá ser escrito en tamaño carta sin sangrías, con alineación justificada, en fuente Arial a 12 puntos para el cuerpo del texto central y a 10 puntos para las notas a pie de página. El interlineado deberá ser de 1.5; y doble para indicar un párrafo nuevo. El formato deberá ser compatible con los programas estándares de procesamiento de texto.
 6. La extensión límite del artículo será de 35 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, figuras, diagramas, citas y bibliografía.
 7. Las fotografías deberán ser entregadas de forma independiente en formato PSD, JPG o TIF con resolución mínima de 300 dpi.
 8. Las tablas se deben presentar editables en Excel o Word, y los mapas y gráficos deberán integrarse vectorizados en formato EPS o AI en color (Pantone C, máximo 4 colores).
 9. Todos los esquemas deberán contener su respectiva leyenda y ser identificados con el nombre del autor (se sugiere evitar importarlos desde Word para no perder calidad).
 10. Al utilizar por primera vez una sigla, abreviatura o acrónimo, se debe ofrecer su equivalencia completa y a continuación, entre paréntesis, la sigla o abreviatura que posteriormente se emplee.
 11. La inclusión de términos técnicos está condicionada a la clara explicación que de ellos se ofrezca.
 12. Si en el texto fueran incluidas palabras en otro idioma, se recomienda anotar de inmediato la traducción entre paréntesis.
 13. Las citas textuales usarán la notación Harvard: primer apellido del autor y año de la publicación, y, si es el caso, número de página, todo entre paréntesis. Ej. (Berthier, 2004). Asimismo, se solicita citar de la siguiente manera:
 - Cuando se utilice una obra escrita por dos autores, se colocará en la referencia el apellido de ambos separados por 'y'. Ej. (Watzlawick y Nardone, 2000).

- En el caso de obras con más de dos autores, se colocará después del primer nombre la abreviatura *et al.* en cursivas dentro del paréntesis. Ej. (Watzlawick *et al.*, 2002: 49-52).
 - Cuando se menciona a más de un autor dentro de una referencia, se separará a cada uno y su respectiva obra utilizando punto y coma. Ej. (Kuhn, 1971; Popper, 1972; Tarski, 1956).
 - Si los autores se enumeran fuera de la referencia, se colocará entre paréntesis el año de publicación de la obra. Ej. Tanto Kuhn (1971) como Popper (1972) y Tarski (1956) plantean...
 - Cuando se utilizan referencias de autores a su vez referidos por otros autores, se escribirá "citado en" entre el nombre del primero y el nombre del segundo; se indicará, además, el año de las respectivas publicaciones. Ej. (Lennard y Berstein, 1960; citados en Watzlawick *et al.*, 2002).
 - Cuando se utilice un texto extraído de algún medio de publicación periódica se citará igual que las referencias bibliográficas; cuando no esté firmado por un autor, se deberá utilizar el nombre del periódico en lugar del autor. Ej. (*El Guardián*, 2004: 1A).
 - Además, cuando la extensión de la cita sea mayor a un renglón y menor a cuatro, se colocará dentro del párrafo y entre comillas.
 - Cuando la cita textual posea una extensión mayor a cinco renglones, se escribirán dos puntos y la cita se colocará dos renglones abajo con tipografía de 11 puntos y margen izquierdo mayor.
 - De ser necesario el uso de notas aclaratorias, éstas se señalarán con asteriscos si son menos de tres; en caso contrario, conviene usar la numeración arábica. Al final las notas deben precisar su origen: [E.] si proviene del editor, [T.] para el traductor y [Comp.] para el compilador.
14. La bibliografía se ordenará alfabéticamente al final del documento y de igual forma se seguirá el formato del Sistema Harvard. A continuación se presenta la manera de incluir esta información en la lista de referencias para las fuentes documentales más frecuentes.
- **De libro:** Apellido del autor, inicial del nombre (año de publicación), *título*, número de volumen si es necesario, número de edición si no es la primera, ciudad de edición, editorial.
Ej. Foucault, M. (2002), *Historia de la locura en la época clásica*, vol. II, novena reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.

- **Del mismo autor y del mismo año:** Autor, inicial del nombre (año de publicación y letra de identificación asignada en orden alfabético) y los mismos datos del caso anterior.
Ej. Kierkegaard, S. (2002a), *El amor y la religión. Puntos de vista*, México, Grupo Editorial Tomo.
Kierkegaard, S. (2002b), *Diario de un seductor*, México, Grupo Editorial Tomo.
- **Dos autores:** Apellido, inicial del nombre “y” inicial del nombre del segundo autor. Apellido del segundo autor y los mismos datos que en el primer caso. (En caso de tener un tercer autor, sólo el último comenzará por la inicial del nombre, seguido de su apellido.)
Ej. Luhmann, N. y R. de Georgi (1993), *Teoría de la sociedad*, edición a cargo de Javier Torres Navarrate, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Instituto de Estudios Superiores de Occidente.
- **Más de tres autores:** Apellido del primer autor, inicial del nombre. *et al.*, y los mismos datos del primer caso.
Ej: Watzlawick, P. *et al.* (1995), *La realidad inventada*, Barcelona, Gedisa.
- **Capítulo de un libro cuyo autor no corresponde con el editor o compilador:** Apellido del autor del capítulo, inicial del nombre (año de publicación), “título del capítulo entre comillas”, en Apellido del editor o compilador del libro, inicial del nombre. (especificar si es editor ‘ed.’ o compilador ‘comp.’ del texto), *título del libro*, y los mismos datos del primer caso.
Ej. Schutz, A. (1976), “Problemas de la sociología interpretativa”, en Ryan, A. (comp.), *La filosofía de la explicación social*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- **Autor anónimo o colectivo:** Institución o colectivo responsable de la publicación y los mismos datos del primer caso.
Ej. Colegio de Ciencias Sociales de Occidente (2005), *El problema de la ciencia en México, México*, Colegio de Ciencias Sociales de Occidente.
- **De revista:** Apellido, inicial del nombre (año de publicación), “título del artículo”, en *título de la revista*, número de volumen abreviado y en bajas, número de la revista abreviado y en bajas, mes, estación del año o equivalente, páginas que abarca el artículo precedidas de la abreviatura pp.

Ej. Wallerstein, E. (1995), “¿El fin de qué modernidad?”, en *Sociológica*, año 10, núm. 27, Actores, clases y movimientos sociales I, enero-abril 1995, pp. 13-31.

- **De periódico:** Apellido, inicial del nombre (año de publicación), “título del artículo”, en *nombre del periódico*, fecha de publicación, sección y número de página.
Ej. González, A. (2004), “La Revolución Mexicana inacabada”, en *El Guardián*, 23 de noviembre de 2004, A3.
- **Conferencias publicadas:** Apellido del conferencista y la primera inicial del nombre (año de publicación), “título de la ponencia entre comillas”, en apellido del compilador o editor, inicial del nombre (especificar si es editor ‘ed.’ o compilador ‘comp.’ del texto o en su caso de la institución responsable del ciclo de conferencias), *nombre del libro o del ciclo de conferencias*, institución responsable de la realización del ciclo de conferencias, fecha de realización del ciclo de conferencias incluyendo el año, ciudad de publicación, editorial, páginas que abarca la conferencia precedidas de la abreviatura pp.
Ej. Junghanns, R. (2000), “El derecho a la información en Alemania”, en Villanueva, E. (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*. Primer Congreso Nacional de Derecho a la Información, 9, 10 y 11 de noviembre de 2000, México, Universidad Iberoamericana/Alianza Editorial/Konrad Adenauer Stiftung.
- **Conferencias inéditas:** Apellido del conferencista, inicial del nombre (año de realización entre paréntesis), “título de la ponencia”, *conferencia dictada durante el ciclo*, institución responsable de la realización del ciclo de conferencias, fecha de realización del ciclo de conferencias.
Ej. Hernández, J. (2002), “La filosofía del sentido común”, conferencia dictada durante la IV Semana de la Universidad del Mediterráneo, Universidad del Mediterráneo, 12 de mayo de 2002.
- **Tesis y disertaciones:** Apellido, inicial del nombre (año de publicación), *título*, tipo de documento y grado, ciudad de publicación, institución que otorga el grado académico.
Ej. Berthier, A. y J. Galindo (1996), *Palabras sin rostro. Análisis del discurso zapatista*, tesis de licenciatura, México, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

- **Filmes o videos:** *Nombre del filme* en su idioma original (año de realización entre paréntesis), película dirigida por nombre del director, lugar de realización, casa productora, tipo de medio o soporte.
Ej. *Tess* (1979), película dirigida por Roman Polanski, Francia/Inglaterra, Columbia Pictures, DVD.
- **Episodios de televisión:** Nombre de la serie, número de episodio, *nombre del episodio* (año de producción entre paréntesis), lugar de realización, casa productora, fecha de transmisión, formato del soporte.
Ej. Alias, episodio 16, *La profecía* (2003), Estados Unidos, Touchstone Television, DVD.
- **De entrevistas:** Apellido del entrevistado, inicial del nombre (año de realización), entrevista en *nombre del programa*, formato del soporte, lugar de realización, casa productora, fecha de transmisión.
Ej. Navarrete, A. (2005), entrevista en *El cristal con que se mira*, VHS, México, Televisa, 20 de enero de 2005.
- **CD-ROM:** Apellido del autor, inicial del nombre (año de edición entre paréntesis), “Título del artículo o sección del CD-ROM”, en *título del CD-ROM*, formato del soporte, número de volumen, número del CD-ROM, mes o estación del año o equivalente, lugar de publicación, editor o casa productora, disponible en: nombre del propietario o base de datos, en caso de ser necesario, fecha de consulta.
Ej. Wayne, W.D. (2003), “Valores de X2 a los niveles de confianza de .05 y .01”, en Hernández, R.; Fernández Collado, C. y P. Baptista, *Metodología de la investigación*, CD-ROM, tercera edición, México, McGraw-Hill Interamericana.
- **De revistas electrónicas:** Apellido del autor, editor o institución responsable del documento, inicial del nombre (año de publicación en la red –si no aparece en el documento, se colocará el año en que se actualizó la página o bien la fecha en que fue consultado–), “título del artículo”, en *nombre de la revista*, tipo de medio, número de volumen, número de la revista, mes o estación del año o equivalente, lugar de publicación, editor, disponible en: dirección electrónica completa, fecha de consulta.
Ej. Arnold, M. y F. Osorio (1998), “Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas”, en *Revista Cinta de Moebio*, núm. 3, abril 1998, Universidad de Chile,

disponible en: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frames45.htm>, consulta: 20 de enero de 2005.

- **Sitios, páginas y libros electrónicos:** se colocarán los mismos datos que para las revistas electrónicas, pero en lugar del título del artículo se escribirá el “Nombre del libro” y en lugar del nombre de la revista se anotará el *Nombre del sitio*.
Ej. Underwood, M. (2003), “Reception Studies: Morley”, en *Communication, Culture and Media Studies*, Londres, disponible en: www.cultsock.ndirect.co.uk/MUHHome/cshtml/index.html, consulta: 23 de marzo de 2004.

IV. Aclaraciones

- El cumplimiento de estas normas es indispensable. Pese a que las colaboraciones aceptadas serán sometidas a un proceso de corrección de estilo, se recomienda que los investigadores entreguen versiones con una primera corrección.
- Los editores se reservan el derecho de modificar algunas expresiones y sugerir cambios con el fin de mejorar la calidad del texto y clarificar sus contenidos.
- Es preciso acompañar el estudio con un breve anexo que contenga datos generales como el nombre completo, números telefónicos y cuenta de correo electrónico para mantener comunicación durante el proceso editorial, así como una dirección postal para hacerle llegar la publicación cuando el artículo sea publicado. También se requiere de una ficha curricular que incluya detalles académicos y profesionales, y que no exceda 20 renglones.
- Para cualquier duda llamar a los teléfonos (01 722) 2 14 25 82 y 2 14 25 93 o enviar correo a revistacofactor@yahoo.com.mx.

I. General information

Cofactor is an academic magazine edited by the Council of Research and Evaluation of Social Policies of the State of Mexico (CIEPS in Spanish), which disseminates original researches on the subject of social development. Contributions are the result of applied studies that present advances in the discussion of this field.

The objective of this magazine is to be a space for discussion and critique in the field of social development. At the same time, it strives to make itself a mandatory reference in the subject for those responsible for governmental decision-making as well as researchers, academics and students.

The principal topic includes the analysis and research of different social sciences in subjects such as poverty, marginalization, exclusion, inequality, gender, migration, education, health, social expenditure, demographics and welfare, among others.

The articles contained in the magazine are the exclusive responsibility of the author and do not necessarily reflect the opinions of the institution. All of the originals that are sent for publication will go through an editorial process that consists of various phases. For this, it is necessary that the presentation follow certain standards to facilitate editing and avoid publication delays.

II. Evaluation criteria

Articles must be the result of scientific research that offers relevant contributions to the study of social problems.

Material received will be submitted to a review through double-blind procedures and will be classified in accordance with the *Journal of Economic Literature (JEL) Classification System*.

Once determined that the article complies with the requirements established by the magazine, it will be sent to two reviewers who will anonymously determine to: a) publish without changes, b) publish when minor corrections have been complied with, c) publish once a major revision has been made, d) reject it. In the case of a discrepancy among the results, the text will be sent to a third reviewer whose decision will determine its publication. The results of the academic ruling process will not be open to appeal in all cases. Works sent by academics from an institution will always be submitted to the consideration of external reviewers.

The author(s) give *Cofactor* permission that material will be published in the magazine and in magnetic and photographic media.

The reprint rights of articles published in the magazine are ceded to *Cofactor* through the academic and editorial acceptance of the original so it can be published and distributed in printed form as well as electronic. Also, the author(s) maintain moral rights in compliance with what is established by law. The principal author will receive a document of cession of reprint rights that he must sign, with the understanding that he has obtained the consent of the other authors, if there are any. On the other hand, authors will be able to use material in their article in other works or books that are published later under the condition that they must cite *Cofactor* as the original source of the texts. It is the responsibility of the author to obtain written authorization to make use of all such material that forms a part of his article, and that it is protected by the Federal Law of Author's Rights.

III. Presentation format

1. The researcher must present a complete work in its final version, as changes are not accepted once the review and production process has begun.
2. The research must be sent by email to the following electronic address: revistacofactor@yahoo.mx
3. The author must send a letter declaring that the study is original and unedited and that it has not been sent for publication to another magazine or electronic media and has not been presented in conferences that will publish a record of the event.
4. The collaboration must include the following information:
 - The title of the article, the name(s) of the author(s), the *JEL* classification, a brief list of keywords (in Spanish and English), and contact data for the author(s) must appear on the first page, designating the responsible party to follow the review process.
 - The next page will contain the title of the study without specifying the author in order to guarantee that the selection process is anonymous.

Standards for the reception of originals

- A summary (in Spanish and in English) of the article in 100-150 words.
5. The electronic text must be written in letter size without indentations, with justified alignment, in Arial 12-point font for the body of the central text, and in 10-point font for footnotes. The spacing must be 1.5 and double-spaced to indicate a new paragraph. The format must be compatible with standard word processing programs.
 6. The maximum length of the article is 35 pages, including text boxes, graphics, figures, diagrams, citations and the bibliography.
 7. Photographs must be sent independently in PSD, JPG, or TIF format with a minimum resolution of 300 dpi.
 8. Tables must be editable in Excel or Word, and maps as well as graphics must be included vectored in EPS or AI format in color (Pantone C, maximum 4 colors).
 9. All figures must contain a respective legend and be identified by the author's name. (It is suggested to avoid importing them to Word in order to not lose quality.)
 10. When using an acronym or abbreviation for the first time, the complete equivalency must be included and later, in parentheses, the acronym or abbreviation that is being is used.
 11. The inclusion of technical terms is under the condition that a clear explanation of them is offered.
 12. If words from another language are included in the text, it is recommended that the translation is immediately included in parentheses.
 13. Textual citations will use Harvard notation: last name of the author and year of publication, and, if applicable, page number, all in parentheses. i.e. (Berthier, 2004). Also, cite in the following way:
 - When a work written by two authors is used, they are included in the reference with both last names separated by "and." i.e. (Watzlawick and Nardone, 2000).

- In the case of works with more than two authors, use the primary last name with the abbreviation *et al.* in italics and in parentheses. i.e. (Watzlawick *et al.*, 2002: 49-52).
 - When more than one author is mentioned within a reference, each author and his respective work will be separated by a semicolon. i.e. (Kuhn, 1971; Popper, 1972; Tarski, 1956).
 - If the authors are listed outside of the reference, the year of publication is put in parentheses. i.e. As for Kuhn (1971) as well as Popper (1972) and Tarski (1956) propose...
 - When references of authors also referred to by other authors are used, "cited in" will be written between the name of the first and the name of the second. Also, the year of the respective publications will be indicated. i.e. (Lennard and Berstein, 1960; cited in Watzlawick *et al.*, 2002).
 - When a text taken from some periodic publication media is used, it will be cited in the same way as bibliographic references. When the author's name is not included, the name of the periodical must be used instead of the author's name. i.e. (The Guardian, 2004: 1A).
 - Also, when the length of the citation is longer than a line but less than four, it will be put in the paragraph and between quotation marks.
 - When the textual citation has a length of more than five lines, a colon will be written and the citation will be placed two lines below with a font size of 11 points and the largest left margin.
 - If the use of clarifying notes is necessary, these will be marked with asterisks if there are fewer than three. In the case to the contrary, use Arabic numbering. At the end of the notes, their origin must be specified: [E.] if it comes from the editor, [T.] for the translator and [Comp.] for the compiler.
14. The bibliography will be alphabetically ordered at the end of the document and in the same way it will follow the format of the Harvard System. The way to include this information in the reference list for the most common documental sources will be explained below.

- **From a book:** Author's last name, first name initial (year of publication), title, volume number if necessary, edition number if it is not the first, city where edited, editorial.
 - i.e. Foucault, M. (2002), *Historia de la locura en la época clásica*, vol. II, ninth printing, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- **From the same author and same year:** Author, initial of first name (year of publication and assigned identification letter in alphabetical order) and the same information as the previous case.
 - i.e. Kierkegaard, S. (2002a), *El amor y la religión. Puntos de vista*, México, Grupo Editorial Tomo.
 - Kierkegaard, S. (2002b), *Diary of a seducer*, Mexico, Grupo Editorial Tomo.
- **Two authors:** Last name of primary author, first name initial "and" first name initial of the second author. Last name of the second author and the same information as in the first case.
 - i.e. Luhman, N. and R. de Georgi (1993), *Teoría de la sociedad*, edition in charge of Javier Torres Navarrete, México, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, Instituto de Estudios Superiores de Occidente.
- **More than three authors:** Last name of primary author, first name initial. et al., and the same information as in the first case.
 - Ex. Watzlawick, P. et al. (1995), *La realidad inventada*, Barcelona, Gedisa.
- **Chapter of a book whose author is not the editor or compiler:** Last name of the author of the chapter, first name initial (year of publication), "title of the chapter in quotation marks", in Last name of editor or compiler of book, first name initial. (Specify if it is the editor "ed." or compiler "comp." of the text), title of book, and the same information as in the first case.
 - Ex. Schultz, A. (1976), "Problemas de la sociología interpretativa", in Ryan, A. (comp.), *La filosofía de la explicación social*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- **Anonymous author or collective:** Institution or collective responsible for the publication and the same information as in the first case.

Ex. College of the Social Sciences of the West (2005), *El problema de la ciencia en México*, Mexico, College of the Social Sciences of the West.

- **From a magazine:** Last name, first name initial (year of publication), “title of article”, in title of magazine, volume number abbreviated and in lower case, magazine number abbreviated and in lower case, month, season of year or equivalent, pages that contain the article preceded by the abbreviation pp.

Ex. Wallerstein, E. (1995), “¿El fin de qué modernidad?”, in *Sociológica*, year 10, num. 27, Actors, classes and social movements I, January-April 1995, pp. 13-31.

- **From a newspaper:** Last name, first name initial (year of publication), “title of article”, in title of newspaper, publication date, section and page number.

Ex. González, A. (2004), “La Revolución Mexicana inacabada”, in *El Guardián*, November 23, 2004, A3.

- **Published lectures:** Last name of the speaker and the first name initial (year of publication), “title of the lecture in quotation marks”, in last name of compiler or editor, first name initial (specify if it is the editor “ed.” or compiler “comp.” of the text or, if applicable, of the institution responsible for the cycle of speeches), *title of book or of the round of lectures*, institution responsible for the round of lectures, date of the round of lectures including the year, city of publication, editorial, pages that contain the lecture preceded by the abbreviation pp.

Ex. Junghanns, R. (2000), “El derecho de la información en Alemania”, in Villanueva, E. (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*. First National Conference of the Right to Information, November 9, 10 and 11, 2000, Mexico, Iberoamericana University/Alianza Editorial/Konrad Adenauer Stiftung.

- **Unpublished lectures:** Last name of the speaker, first name initial (year of the lecture was given in parentheses), “title of the lecture”, *lecture given during the round*, institution responsible for the round of lectures, date of the round of lectures.

Ex. Hernandez, J. (2002), “La filosofía del sentido común”, lecture given during the IV Week of the University of the

Mediterranean, University of the Mediterranean, May 12, 2002.

- **Thesis and dissertations:** Last name, first name initial (year of publication), *title*, type of document and degree, city of publication, institution that granted the academic degree.
Ex. Berthier, A. and J. Galindo (1996), *Palabras sin rostro. Análisis del discurso zapatista*, bachelor's degree thesis, Mexico, Department of Sociology, Metropolitana-Azcapotzalco Autonomous University.
- **Films or videos:** *Name of film* in its original language (year of release in parentheses), movie directed by name of director, place of production, production company, media type.
Ex. *Tess* (1979), movie directed by Roman Polanski, France/England, Columbia Pictures, DVD.
- **Television episodes:** Series name, episode number, *episode name* (year of production in parentheses), place of production, production company, date of broadcast, media type.
Ex. Alias, episode 16, *La profecía* (2003), United States, Touchstone Television, DVD.
- **From interviews:** Last name of person interviewed, first name initial (year of interview), interview in *program name*, media type, place of interview, production company, date of broadcast.
Ex. Navarrete, A. (2005), interview in *El cristal con que se mira*, VHS, Mexico, Televisa, January 20, 2005.
- **CD-ROM:** Last name of author, first name initial (year of edition in parentheses), "Title of article or section of the CD-ROM", in *title of CD-ROM*, media type, volume number, CD-ROM number, month or season of year or equivalent, place of publication, editor or production company, available in: name of location or database, if necessary, date of consultation.
Ex. Wayne, W.D. (2003), "Valores de X2 a los niveles de confianza", in Hernandez, R.; Fernandez Collado, C. and P. Baptista, *Research method*, CD-ROM, third edition, Mexico, McGraw-Hill Interamericana.
- **From electronic magazines:** Last name of author, editor or institution responsible for the document, first name initial (year of publication in the web-if it does not appear in the

document, include the year in which the page was updated or the date it was consulted), “title of article”, in *magazine name*, type of media, volume number, magazine number, month or season of year or equivalent, place of publication, editor, available in: complete internet address, date of consultation.

Ex. Arnold, M. and F. Osorio (1998), “Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas”, in *Revista Cinta de Moebio*, num. 3, April 1998, University of Chile, available at: <http://rehue.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frames45.htm>, consulted on: January 20, 2005 Websites, web pages and electronic books: include the same information for electronic magazines, but instead of the title of the article write “Name of book” and instead of the name of the magazine write *Name of website*.

Ex. Underwood, M. (2003), “Reception Studies, Morley”, in *Communication, Culture and Media Studies*, London, available at: www.cultsock.ndirect.co.uk/MUHome/cshtml/index.html, consulted on: March 23, 2004

VI. Clarifications

- Compliance with these standards is indispensable. Although accepted collaborations will be subject to corrections of style, it is recommended that researchers send versions with a first correction.
- The editors reserve the right to modify some expressions and suggest changes with the goal of improving the quality of the text and clarifying its content.
- It is necessary to accompany the study with a brief attachment that contains general information such as complete name, telephone numbers and email address to keep communication open during the editorial process, and also a postal address to send the publication when the article is published. Also a curriculumcard that includes academic and professional information is required that does not exceed 20 lines.
- For any question, call the telephone numbers (01 722) 2 14 25 82 and 2 14 25 93 or send an email to revistacofactor@yahoo.com.mx.



Cofactor es una revista académica semestral, editada por el CIEPS, interesada en difundir investigaciones aplicadas originales que representen avances en múltiples ciencias sociales.

Busca ser un espacio abierto a la discusión y a la crítica en el ámbito del desarrollo social y constituirse como un referente obligado para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales de políticas públicas, investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal de **Cofactor** es muy variada, desde pobreza, marginación, exclusión, desigualdad y género, hasta migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar. La revista aparece en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex), en el Directory of Open Access Journals (DOAJ), en la Electronic Journals Library y en e-Revistas.

Los números anteriores pueden consultarse en nuestra página en internet: <http://portal2.edomex.gob.mx/cofactor/index.htm>

Para información relacionada con distribución e intercambio escriba a: cofactor.distribucion@gmail.com

La revista *Cofactor*, año 4, núm. 7, enero-junio de 2013, se terminó de imprimir el mes de octubre de 2013, con un tiraje de 800 ejemplares, en los talleres de Editorial CIGOME, S.A. de C.V., Vialidad Alfredo del Mazo No. 1524, Toluca, Estado de México.





GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



GENTE QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE



CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Artículos

Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México

Fernando Camargo Pérez

Bienestar socioeconómico en los territorios de Chiapas afectados por la remunicipalización de 1999: una década de evidencia

Óscar Peláez Herreros

Esquema de transferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009

Luis Fernando Cabrera Castellanos e Iván Josué Valdés Frías

Los partidos políticos, los gobiernos estatales y su incidencia en la reducción de la pobreza en México. Un ejercicio comparado

Pablo Bedolla López

Reseñas

Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010

CONEVAL - UNICEF

Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general

CIDE - CONAPRED