

REPORTe

CESOP

DESEQUILIBRIOS SOCIO-ECONÓMICOS REGIONALES EN MÉXICO

Z0674316



CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la *Revista Legislativa* se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.



La *Revista* incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.



La *Revista Legislativa* se publica semestralmente desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.



CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:
revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop
 @cesopmx cesop01

CONTENIDO

3

Presentación

El potencial de México para lograr
la seguridad social y la soberanía
alimentaria

Roberto Candelas Ramírez

5

El fracaso de las políticas públicas
en materia de pueblos indígenas.
Apuntes para su rediseño

20

Óscar Banda González

El sur-sureste de México. Entorno regional
para el desarrollo de las Zonas
Económicas Especiales de México

Roberto Candelas Ramírez

27

Desigualdad salarial en México.
Un enfoque regional

48

*Jorge Eduardo Castro Olivares
Joshua Hiram Taylor Ortiz*

Política monetaria y desarrollo regional

Christopher Cernichiaro Reyna

54

Alcance y estructura de los programas
presupuestarios federales en educación
en las entidades federativas
y los municipios en la
perspectiva de equidad

61

Florencio García Martínez



Presidente

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios

Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández

Dip. Angélica Moya Marín

Dip. Abel Murrieta Gutiérrez

Integrantes

Dip. Jorge Álvarez Máñez

Dip. Azul Etcheverry Aranda

Dip. Luis Alejandro Guevara Cobos

Dip. Evelyn Soraya Flores Carranza

Dip. Exaltación González Ceceña

Dip. Alejandro González Murillo

Dip. Carlos Gutiérrez García

Dip. Ariadna Montiel Reyes

Dip. Cecilia Guadalupe Soto González

Dip. Fernando Uriarte Zazueta

Comité del CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Alfonso Robledo Leal

Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian

Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Caveró Pérez

Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores

Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga

Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández

Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra

Roberto Candelas Ramírez

Felipe de Alba Murrieta

Rafael Del Olmo González

Gabriel Fernández Espejel

José de Jesús González Rodríguez

Giovanni Jiménez Bustos

Rafael López Vega

Salvador Moreno Pérez

Investigadores

Luis Angel Bellota

Guillermina Blas Damián

Edith Carmona Quiroz

Omar Cortés Macías

Ignacio Jaromil González Bautista

Natalia Hernández Guerrero

Érika Martínez Valenzuela

María Guadalupe S. Morales Núñez

Marcos Palafox Reyes

Karen Nallely Tenorio Colón

Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto

Abigail Espinosa Waldo

Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores

Liliana Hernández Rodríguez

Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo

Ilustraciones

José Olalde Montes de Oca

Nora Iliana León Rebollo

Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez

Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo

Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 114, febrero de 2018. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66,

Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960.

Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

PRESENTACIÓN

Parece que la justicia es igualdad, lo es, pero no para todos, sino para los iguales. Y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales.

ARISTÓTELES, *Política*, libro III

Ante la avalancha electoral de estos tiempos, en el CESOP nos hemos dado un respiro para reflexionar sobre diversos alcances de nuestro sistema de seguridad social, que tiene efectos sobre 127.5 millones de personas distribuidas en una superficie de un millón 960 mil 180 kilómetros cuadrados.

Población distribuida de manera por demás desigual entre 32 entidades, bajo casi cualquier criterio que sea medida. Baste mencionar que, mientras el estado de mayor superficie, Chihuahua, tiene una densidad de 14 hab/km², la capital de la república, la Ciudad de México, tiene una densidad de 5,967 hab/km².

Bajo este criterio, los servicios sociales para la Ciudad de México demandan mayor presupuesto público; sin embargo, las enormes distancias y dispersión poblacional obligan a destinar a Chihuahua recursos bajo otra óptica. Este es uno sólo de los criterios que llevan a la reflexión a los colaboradores de este número.

Así, Roberto Candelas Ramírez nos presenta en su artículo “El potencial de México para lograr la seguridad social y la soberanía alimentaria”, el destino del presupuesto público para estos dos conceptos, mismos que surgen, nos recuerda, inspirados en los proyectos del Estado de Bienestar europeo de la posguerra. A lo largo de su exposición se pueden encontrar cuadros y gráficas del accionar gubernamental en estas materias.

Por su parte, Óscar Banda González en “El fracaso de las políticas públicas en materia de pueblos indígenas. Apuntes para su rediseño”, señala que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), existen en el país cerca de 55 millones de pobres, concentrados en zonas rurales (58.2% respecto a las urbanas) y en los grupos indígenas (77.6% de su población total) que viven, notoriamente, en 10 entidades del sur del país (Yucatán, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Campeche, Hidalgo, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz); grupo social que merece una seria reflexión por la paradoja que representa vivir en tal condición, sobre territorios de enorme riqueza biocultural.

En otra aportación para este número, Roberto Candelas nos dice, en “El sur-sureste de México. Entorno regional para el desarrollo de las zonas económicas especiales de México”, que las fronteras nacionales son de enormes contrastes, pues mientras la del norte nos pone en contacto con el mayor consumidor histórico, sistemas de producción altamente tecnificados y mano de obra especializada, al sur-sureste vemos una problemática totalmente distinta, que pareciera influir en los estados que colindan con Centroamérica.

La aportación de Jorge Eduardo Castro Olivares y Joshua Hiram Taylor Ortiz, “Desigualdad salarial en México. Un enfoque regional”, remite al lector a conceptos teóricos históricos, como los de Marx y Smith, para reflexionar sobre los problemas que la desigualdad salarial trae a una sociedad que enfrenta al siglo XXI después de muchos años de políticas gubernamentales fallidas en este renglón.

En “Política monetaria y desarrollo regional”, Christopher Cernichiaro Reyán analiza el rol del Banco de México y la Secretaría de Hacienda en esta materia. Gráficas elaboradas por el autor muestran los efectos de tales políticas en las regiones norte, centro y sur del país.

Finalmente, en “Alcance y estructura de los programas presupuestarios federales en educación en las entidades federativas y los municipios en la perspectiva de equidad”, Florencio García Martínez plantea la evolución de la ad-

ministración pública federal en búsqueda de su modernización, así como la evaluación de los recursos públicos en el relevante presupuesto destinado a la educación pública.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública los invita, a través de estos seis documentos, a compartir las reflexiones de los autores, así como a visitarnos en la dirección electrónica www.diputados.gob.mx/cesop para consultar otras de nuestras publicaciones.

EL POTENCIAL DE MÉXICO PARA LOGRAR LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Roberto Candelas Ramírez*

Primera parte: Seguridad Social

Introducción

A la luz de lo que se observa en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), autorizado por la Cámara de Diputados para 2018, es de esperar que el potencial de México para lograr la seguridad social y la soberanía alimentaria difícilmente conquistará el horizonte deseable y conveniente para la provisión y cobertura universal del bien común. Ambos forman parte esencial de las aspiraciones asumidas por los Estados-Nación por asegurar el bienestar social, la provisión



del beneficio para todos los individuos de la comunidad denominada *México* y fortalecer la identidad nacional de la población, ya que todo esto es requisito *ex ante* para lograr una inserción exitosa en el mundo global.

La *seguridad social* y la *soberanía alimentaria* son los ejes principales de las políticas

* Licenciado en economía por la UNAM. Líneas de investigación: planificación del desarrollo económico. Correo electrónico: robcanb22@hotmail.com

públicas diseñadas para procurar el desarrollo social estas dos fungen como mecanismos distributivos del ingreso nacional y como freno a la reproducción de la pobreza. A futuro, los desafíos por conservar la vigencia de estos derechos sociales van a ser enormes en el avance hacia una prosperidad renovada, pues en la actualidad hay una arremetida muy fuerte proveniente del poder que se le infringe a las fuerzas del mercado y el afán reiterado que desde las esferas de poder impera por limitar la función social del Estado y aplicar recortes sistemáticos del gasto social que afectan los rubros de la seguridad.

Definiciones y conceptos

La seguridad social integra para sí misma la aplicación irrestricta de derechos sociales y humanos esenciales. Brinda el soporte vital para garantizar la estabilidad política, el mantenimiento de la paz social y legitimar el sistema económico. Además, apunta a articular el plano socioeconómico orientando la economía a fortalecer la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Conviene remarcar de entrada las definiciones vertidas sobre los temas objeto de este estudio, asumiendo que los dos son piedras angulares de las estrategias dirigidas a la provisión del bienestar social y el bien común.

El concepto de *seguridad social* emitido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entiende que:

La *seguridad social* es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia.

Los principios originarios en la materia provienen de Inglaterra, siendo enunciados en el Informe Beveridge (1942) como parte de las políticas desarrollistas de posguerra. Tales principios fueron presentados en el Parlamen-

to Británico, como elemento importante del entramado de ideas que respaldaron la formación del modelo de Estado de Bienestar, y también, en su oportunidad, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1946). En la vertiente económica, la seguridad social recibe el respaldo de la política económica de corte keynesiano, entre cuyas metas institucionalizadas está garantizar estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación, a todo ciudadano.

El citado informe contempla en su contenido un sistema de seguridad social basado en: 1) la universalidad de cobertura; 2) la igualdad, equidad o uniformidad en el trato; 3) solidaridad y redistribución en el ingreso; 4) suficiencia en el otorgamiento de las prestaciones; 5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, y 6) sostenibilidad financiera.

Los principios de Beveridge fueron pronto adoptados y aplicados en los distintos países en los se comenzaron a aplicar las políticas derivadas del Estado del bienestar, dando lugar así a la creación de sistemas de seguridad social institucionalizados.

Así entendida, la *seguridad social* buscó brindar a los individuos protección ante eventos previstos e imprevistos, permanentes o temporales que afecten su capacidad de generar ingresos y frente a los cuales es posible establecer mecanismos precautorios en los que participa el Estado, los empleadores y los trabajadores. En su diseño y cobertura, la seguridad social incide en seis diferentes frentes, a saber: 1) vejez, invalidez y muerte; 2) enfermedad, asistencia médica al asegurado y sus beneficiarios; 3) maternidad; 4) accidentes de trabajo; 5) desempleo, pensión y retiro, y 6) vivienda.

En México, la seguridad social se encuentra consagrada en el texto constitucional, Título Sexto, "Del trabajo y de la previsión social", en particular en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, que a la letra dice:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

En consecuencia, y a efecto de poder entender y analizar las especificidades que guarda el sistema de seguridad social prevaleciente en México, resulta prudente, en primera instancia, acudir a lo establecido en la Ley del Seguro Social, que en su artículo 2° apunta:

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Lo dicho en la Ley del IMSS eleva el sistema de seguridad social a los estándares internacionales establecidos originalmente en el Informe Beveridge, pero es también un mandato legal dirigido a garantizar la aplicación de los derechos sociales y humanos.

La prevalencia de un sistema de seguridad social genera en los individuos conexiones virtuosas con el trabajo creativo, innovador y remunerativo. Si estas conexiones se explican de modo ampliado y se analizan en la escala de las relaciones sociales, los beneficios derivados coadyuvan a que la productividad y la competitividad del sistema económico alcance grados mayores. Lo mismo sucede si se la mira desde el marco de análisis de la dimensión social, ya que un mercado laboral sustentado en la seguridad social pasa a convertirse en un factor decisivo para garantizar condiciones de igualdad, inclusión y equidad, lo que a su vez propicia que el Estado pueda desempeñar sus funciones dentro de un marco amplio de estabilidad y legitimidad política (Cuadro 1).

Los componentes de la seguridad social vinculantes al sector laboral se encuentran distribuidos de manera muy desigual entre la población ocupada. Los derechohabientes de las instituciones públicas, principalmente IMSS, ISSSTE y Pemex, reciben mayores beneficios de los diversos rubros incluidos en el sistema de seguridad social que aquella parte de la clase trabajadora que labora en los micro y pequeños negocios comerciales, industriales o de servicios y cuyos contratos se realizan por honorarios.

Esto mismo se hace extensivo a aquellos sectores de la población ocupada cuyas actividades laborales se realizan en los hogares y que se hacen por cuenta propia. De lo anterior se desprende el hecho de que actualmente la población ocupada que no cotiza en las instituciones públicas de salud y que, por tanto, no se beneficia de la seguridad social vinculada al trabajo, sólo tiene la alternativa del Seguro Popular o la atención médica que brinda la Secretaría de Salud, pero permanece excluida de obtener los demás beneficios derivados del sistema de seguridad social.

Cobertura de la seguridad social en México

La cobertura nacional del sistema de seguridad social en México se ha mantenido sin cambios significativos durante las dos primeras décadas del siglo XXI, manteniéndose en el rango de 35-40% respecto a la población ocupada total. Esto es lo que se observa al calcular los porcentajes del número de asegurados del IMSS e ISSSTE, y de la población ocupada en el sector informal con respecto a la población ocupada total (tablas 1 y 2).

Gasto fiscal en seguridad social

El Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados para 2018 agrupa en el Ramo 19, "Aportaciones a seguridad social", los recursos para financiar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por las leyes y disposiciones aplicables en materia de seguridad social. En este rubro se presupuestan las transferencias fiscales

Cuadro 1. Componentes del sistema de seguridad social

Enfermedad y atención médica preventiva y curativa	Asistencia, cuidado médico y provisión de medicamento en caso de enfermedad hasta la recuperación total de la salud en caso de incidencia de cualquier padecimiento, discapacidad permanente o temporal.
Discapacidad	Goce de ingreso íntegro por concepto de sueldos y salarios durante el periodo de inhabilitación laboral temporal a causa de enfermedad o accidente de trabajo. Incluye atención y cuidado médico hasta la recuperación total de la salud.
Maternidad y servicios de guardería	Goce de ingreso íntegro por concepto de sueldos y salarios durante el periodo de embarazo en periodo avanzado, gestación y lactancia para las madres trabajadoras. Derecho a inscribir a los hijos en los servicios de guardería del Seguro Social, IMSS subrogados o ISSSTE en beneficio de las madres trabajadoras.
Cesantía por vejez y edad avanzada	Mantenimiento de un ingreso vitalicio y atención médica por concepto de pensión por retiro para personas de edad avanzada.
Familiares y sobrevivientes	Pago de pensión a familiares directos (viud@) e hijos en caso de fallecimiento del trabajador.
Desempleo	Seguro de desempleo mediante retiro de fondos parciales de la cuenta individual de la Afore cuyo monto se fija de acuerdo con el salario base de cotización del trabajador.
Vivienda	Acceso a fondos para adquisición de vivienda a los trabajadores que realizan aportaciones a INFONAVIT o a los trabajadores del Estado susceptibles de recibir fondos por parte del FOVISSSTE.
Retiro	Pensión IMSS o ISSSTE para personas de 60 años y más, bajo régimen ley 1973, pensiones vitalicias del régimen Ley 1997 o cuentas individuales de acuerdo al salario base de cotización del trabajador.

Tabla 1. Cobertura de la seguridad social en México

Concepto	2015	%	2016	%
Población total	121,486,582		122,746,451	
Población de 15 años y más	89,054,182	100.0	90,477,120	100.0
Población económica activa (PEA)	53,809,017	60.4	54,034,800	59.7
Ocupada	51,568,519	95.8	52,123,674	96.5
Desocupada	2,240,498	4.2	1,911,126	3.5
Población económica inactiva (PEI)	35,245,165	39.6	36,442,320	40.3
Disponible	5,919,605	16.8	5,898,153	16.2
No disponible	29,325,560	83.2	30,544,167	83.8
Población ocupada en informal*	29,703,467		29,814,741	
% de la población ocupada		57.6		57.2
Asegurados IMSS	17,883,333		18,616,624	
Permanentes	15,381,186		16,030,947	
Eventuales	2,502,147		2,585,677	
% de la población ocupada		34.6		35.7
Asegurados totales ISSSTE	2,831,000		2,857,000	
% de la población ocupada		5.5		5.5

*Se considera a la población ocupada que trabaja en la economía informal y que no tiene seguridad social.

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre 2015 y Cuarto trimestre de 2016.

Tabla 2. Población con acceso a la seguridad social impartida por el Estado mexicano

Cifras en miles de personas		2000	2010	2015	2017
Derechohabientes					
Total		55,120	64,303	74,839	78,113
IMSS		45,054	52,310	61,685	64,966
ISSSTE		10,066	11,993	12,974	13,147
Asegurados permanentes y eventuales					
Total		17,126	22,907	28,645	29,199
IMSS		14,788	20,263	25,815	26,350
ISSSTE		2,338	2,644	2,831	2,849
Familiares					
Total		33,803	34,209	37,362	39,412
IMSS		26,793	26,530	29,295	31,337
ISSSTE		7,010	7,679	8,067	8,075
Pensionados					
Total		2,058	3,109	3,859	4,150
IMSS		1,861	2,789	3,471	3,743
ISSSTE		197	320	388	407
Jubilados					
Total		282	691	895	982
IMSS		93	204	264	284
ISSSTE		189	487	631	698
Afiliados al Seguro Popular					
Total		1,094	43,518	57,105	53,280

Fuente: Enrique Peña Nieto, Quinto Informe de Gobierno, *Anexo estadístico*, México, 2017.

a cargo del gobierno federal, destinadas a cubrir el pago de pensiones, cuotas, aportaciones, subsidios y otras erogaciones de seguridad social, las cuales son ministradas a los Institutos de Seguridad Social (IMSS, ISSSTE e ISSFAM) y otros beneficiarios. Para estos efectos se cubren los siguientes conceptos de gasto: pensiones en curso de pago, la mínima garantizada, las aportaciones estatutarias a los ramos de seguro del IMSS, y las erogaciones que demandan las operaciones del Programa IMSS-Prospera, así como las pensiones en curso de pago, el gasto no pensionario y la cuota social

del seguro de salud del ISSSTE. Asimismo, cubre el pago de las pensiones y compensaciones militares y sus familiares.

Adicionalmente se ministran los recursos para hacer frente al pago de cuotas y aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a cargo del Estado (Afores IMSS e ISSSTE), las pensiones de los jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación, las de los pensionados de Luz y Fuerza del Centro en Liquidación y los subsidios para el Régimen de Incorporación.

Hasta aquí la reseña de lo señalado en la Estrategia Programática del Ramo 19, “Aportaciones a la seguridad social”, del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018 (cuadros 2 y 3).

El sistema de ahorro para el retiro (SAR), basado en la administración de fondos a través de cuentas individuales (Afore), ha dado respiro importante a las finanzas públicas. Fue creado bajo la idea de mejorar las condiciones de vida de las personas en edad de retiro bajo el entendido de que se trata de un derecho social y no más de un derecho laboral.

Como dato básico de referencia proveniente del Consejo Nacional de Población (Conapo), la población adulta mayor ascendió en 2016 a 8 millones 535 mil 903 personas, resultando que, de este total, sólo 28% tuvo acceso a una pensión.

Para comprender de manera más cercana la situación que guarda el Sistema de Ahorro para

el Retiro, en el Cuadro 4 se muestran los indicadores básicos oportunos con cifras al cierre de 2017, y en la Gráfica 1 la tendencia de largo plazo de los recursos del SAR y los generados por las Afore.

Asimismo, y para complementar la cobertura nacional del sistema de pensiones e incluir a las personas en situación de pobreza, la Secretaría de Desarrollo Social instauró el programa Pensión para Adultos Mayores a la población mayor de 65 años, mediante el cual se otorgan apoyos económicos por 1,160 pesos cada dos meses (Cuadro 5).

Los grandes desafíos del sistema de seguridad social

1. Atenuar y corregir los desajustes fiscales que podrían derivar del ejercicio de un gasto social ineficaz y de un sistema de seguridad social excesivamente costoso.

Cuadro 2. Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2018
Ramo 29, “Aportaciones a la seguridad social”
Rubros seleccionados del gasto presupuestal
(cifras en millones de pesos)

Gasto total	699,664.1
Gasto corriente total	126,303.7
Gasto en pensiones y jubilaciones total	573,360.4
Salud	17,758.8
Prestación de seguridad social a la persona	5,865.2
Aportaciones de seguridad social a cargo del gobierno federal	11,893.5
Protección social	
Total	681,905.4
Edad avanzada	567,895.1
Aportaciones de seguridad social a cargo del gobierno federal	44,656.0
Pensiones y jubilaciones a cargo del gobierno federal	
Total	523,239.1
Otros de seguridad social y asistencia social	114,010.8
Aportaciones de seguridad social a cargo del gobierno federal	113,596.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 3. Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2018.
Rubros seleccionados del gasto presupuestal para el ISSSTE en temas
relativos a la impartición de la seguridad social
(cifras en millones de pesos)

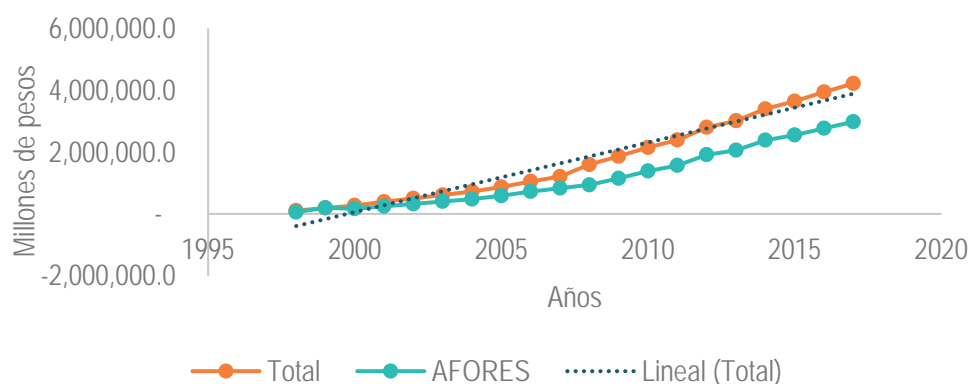
Gasto total	312,167.8
Gasto programable total	282,632.6
Gasto no programable total	29,535.2
Salud	55,037.1
Prestación de servicios de salud a la persona	53,037.1
Cobertura de la atención médica curativa	23,101.5
Atención a la salud	23,101.5
Otros servicios de salud	27,826.0
Suministro de claves de medicamentos	15,122.3
Atención a la salud	1,270.1
Protección social	227,255.8
Enfermedad e incapacidad	4,252.1
Pago de riesgos de trabajo, subsidios y ayudas	3,202.6
Pago de pensiones por invalidez y vida	1,049.5
Pensiones por invalidez	24.7
Pensiones por causa de muerte	1,024.8
Edad avanzada	204,485.3
Pago de pensiones por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	7,445.1
Pensiones por cesantía	260.9
Pensiones por vejez	7,185.2
Pago de pensiones y jubilaciones a la población derechohabiente	195,947.8
Pensión ISSSTE administración de las cuentas individuales de los trabajadores	1,091.3
Prestaciones sociales y culturales	1,652.4
Préstamos hipotecarios y FOVISSSTE	981.5

Cuadro 4. Indicador (cierre de 2017) (cifras en millones)

Número de cuentas administradas por las AFORE (cifras en millones)	59.6
Recursos administrados por las AFORE	3,169,190
Rendimiento histórico del sistema	
Nominal	11.45%
Real	5.48%
Indicador de rendimiento	
SIEFORE básica 4 (36 años y menos) con horizonte a 84 meses	6.71%
SIEFORE básica 3 (37 a 45 años) con horizonte a 84 meses	6.12%
SIEFORE básica 2 (46 a 59 años) con horizonte a 60 meses	4.85
SIEFORE básica 1 (60 años y más) con horizonte a 36 meses	3.92
Traspos acumulados	1,724,482

Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Gráfica 1. Recursos del Sistema de Pensiones
(saldos en millones de pesos)



Cuadro 5. Los grandes desafíos del sistema de seguridad social

1.	Atenuar y corregir los desajustes fiscales que podrían derivar del ejercicio de un gasto social ineficaz y de un sistema de seguridad social excesivamente costoso.
2.	Superar las fallas debidas a la ineficiencia e imperfecciones en la prestación de los servicios de atención médica por parte de las instituciones públicas de salud.
3.	Eliminar las rigideces e insuficiencias que caracterizan la operación de las instituciones públicas relacionadas con la impartición de los servicios de la seguridad social, principalmente SSA, IMSS e ISSSTE.
4.	Reducir la existencia de un creciente segmento de la población ocupada contratada o subcontratada mediante el pago de honorarios y sin derecho a prestaciones o seguridad social.
5.	Incidir de manera favorable para que la estructura del mercado laboral disponga de mecanismos necesarios para que los esquemas de contratación, subcontratación, flexibilización del trabajo obren en favor de una mayor cobertura de la seguridad social, particularmente de los servicios de salud.
6.	Aprovechar de mejor manera el bono demográfico para permitir que el país consolide una transición exitosa hacia un esquema laboral mejor remunerado y que no genere contrastes sociales tan extremos entre los grupos sociales (brecha en la distribución del ingreso nacional).
7.	El fortalecimiento en la autonomía de los sindicatos y corporaciones obreras y campesinas para que en su actuación cuenten con capacidades más amplias a favor de mejores condiciones de trabajo, incluida la seguridad social para sus agremiados.
8.	Crear condiciones favorables para basar la capacidad competitiva empresarial en el conocimiento, la organización, la innovación, la capacitación y las remuneraciones asociadas a la productividad en lugar de hacerlo a través de costos laborales sustentados en salarios bajos y empleos precarios.
9.	La contribución del Estado mexicano debe poner énfasis en una política social dirigida a ampliar la cobertura de la seguridad social y actuar bajo acciones fundamentadas en la idea de que la calidad del capital humano debe estar asociado al desarrollo de la economía del conocimiento y que esto va de la mano con el empleo remunerado y basado en la formación de un sistema de seguridad social enfocado a la provisión de bien común.
10.	Como se consigna en la Estructura Programática del Ramo 29. Aportaciones a la Seguridad Social del PEF 2018 aprobado el Estado deberá continuar <i>“impulsando el desarrollo de esquemas que permitan reestructurar con mayor eficiencia los sistemas de seguridad social y realizar las acciones que conlleven a recobrar y garantizar la viabilidad financiera de los institutos, así como seguir mejorando los sistemas de pensiones a efecto de que los trabajadores, al momento de su retiro, puedan disponer de una pensión que les permita disfrutar de una vida con la seguridad y dignidad que merecen”</i> .

2. Superar las fallas debidas a la ineficiencia e imperfecciones en la prestación de los servicios de atención médica por parte de las instituciones públicas de salud.
3. Eliminar las rigideces e insuficiencias que caracterizan la operación de las instituciones públicas relacionadas con la impartición de los servicios de la seguridad social, principalmente SSA, IMSS e ISSSTE.
4. Reducir la existencia de un creciente segmento de la población ocupada contratada o subcontratada mediante el pago de honorarios y sin derecho a prestaciones o seguridad social.
5. Incidir de manera favorable para que la estructura del mercado laboral disponga de mecanismos necesarios para que los esquemas de contratación, subcontratación, flexibilización del trabajo, obren a favor de una mayor cobertura de la seguridad social, particularmente de los servicios de salud.
6. Aprovechar de mejor manera el bono demográfico para permitir que el país consolide una transición exitosa hacia un esquema laboral mejor remunerado y que no genere contrastes sociales tan extremos entre los grupos sociales (brecha en la distribución del ingreso nacional).
7. El fortalecimiento en la autonomía de los sindicatos y corporaciones obreras y campesinas para que en su actuación cuenten con capacidades más amplias a favor de mejores condiciones de trabajo, incluida la seguridad social para sus agremiados.
8. Crear condiciones favorables para basar la capacidad competitiva empresarial en el conocimiento, la organización, la innovación, la capacitación y las remuneraciones asociadas a la productividad en lugar de hacerlo a través de costos laborales sustentados en salarios bajos y empleos precarios.
9. La contribución del Estado mexicano debe poner énfasis en una política social dirigida a ampliar la cobertura de la seguridad social y actuar bajo acciones fundamentadas en la idea de que la calidad del capital

humano debe estar asociada al desarrollo de la economía del conocimiento y que esto va de la mano con el empleo remunerador y basado en la formación de un sistema de seguridad social enfocado a la provisión del bien común.

10. Como se consigna en la Estructura Programática del Ramo 29, "Aportaciones a la seguridad social", del PEF 2018 aprobado, el Estado deberá continuar:

[...]impulsando el desarrollo de esquemas que permitan reestructurar con mayor eficiencia los sistemas de seguridad social y realizar las acciones que conlleven a recuperar y garantizar la viabilidad financiera de los institutos, así como seguir mejorando los sistemas de pensiones a efecto de que los trabajadores, al momento de su retiro, puedan disponer de una pensión que les permita disfrutar de una vida con la seguridad y dignidad que merecen.

Segunda parte: Soberanía alimentaria

Definiciones y conceptos

El mundo está sometido a una creciente presión por el comportamiento que tiene en el mercado internacional de alimentos. En algunas regiones del orbe, la capacidad económica alimentaria está en su cresta máxima. Los límites físicos en cuanto a la disponibilidad de tierras y de agua potable no permiten crear economías de escala. Esta situación tiene su razón de ser en la conjunción de diversos factores como son: la demanda excedente de alimentos proveniente del aumento en las presiones demográficas, la baja productividad de los cultivos básicos, el uso de fuentes de alimentos básicos para fines energéticos (producción de biocombustibles), la adopción de prácticas agrícolas depredadoras del suelo cultivable, la creciente escasez de agua y el cambio climático que afecta cada vez de manera más severa el desarrollo normal y habitual de los ciclos agrícolas.

Se estima que para 2050 el aumento de la población y del ingreso disponible se conviertan

en un importante mecanismo de presión para subir 70% la producción alimentaria mundial y en 100% en los países desarrollados. Sólo un aumento de la producción en esta proporción permitirá cubrir las necesidades de alimentos de 9 mil millones de personas que se proyecta habitarán el planeta en ese año.

México, junto con América Latina y África, poseen aún los espacios territoriales para incrementar la superficie cultivable. Este potencial representa un factor de riesgo para la soberanía alimentaria del país, pues es de prever que la riqueza alimentaria generada en esas nuevas zonas productivas sea controlada por las grandes empresas transnacionales, que destinarán las cosechas obtenidas a cubrir la demanda prevaleciente en los mercados internacionales de alimentos.

El concepto de *soberanía alimentaria* fue acuñado con ocasión de la celebración de la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, organizado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. La *soberanía alimentaria* se define como el derecho de los pueblos a consumir alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica. Su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo busca encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que queden bajo control y gestión de los productores.

La soberanía alimentaria privilegia el desarrollo de las economías locales y el de los mercados nacionales para proteger al país de las importaciones agrícolas y alimentarias en gran escala. Impulsa la autosuficiencia en la producción, el abasto y el consumo de alimentos. Además, busca lograr cambios en el modelo alimentario y en la política agropecuaria nacional. Las prioridades están centradas en revertir el abandono del campo, el predominio que ejercen las empresas transnacionales en todas las cadenas de valor y la competencia desleal que éstas imponen a los productores nacionales en los mercados de alimentos. Para

la consecución de la soberanía alimentaria es imprescindible actuar contra el deterioro ambiental, así como ejercer prácticas que anulen la intermediación, el acaparamiento y el encajecimiento de productos que resultan de las prácticas especulativas.

En 2014, México realizó importaciones equivalentes al 40% de los alimentos que se consumen en el mercado interno; para 2030 se espera que 80% de los alimentos provengan del exterior.

Esta situación es el resultado del dismantelamiento de la economía campesina, de las bajas escalas de tecnificación de los procesos productivos, de la descapitalización de las parcelas y el escaso financiamiento otorgado a las unidades económicas, de las condiciones climáticas desfavorables que afectan los cultivos sobre todo en las tierras de temporal, del despoblamiento de las comunidades rurales debidas a la migración rural-urbana e internacional y del abandono de las tierras cultivables. La combinación de todos estos tópicos dibujan un escenario complicado para el futuro y la viabilidad de la nación mexicana.

En particular, uno de los asuntos de la mayor importancia, de entre todos aquellos que han ocasionado el abandono del campo mexicano, es la pérdida de soberanía alimentaria. Hoy, un gran número de comunidades rurales han venido perdiendo la capacidad para producir los alimentos que constituyen la base del sustento alimenticio de las familias campesinas.

El modelo de soberanía alimentaria propuesto en la Cumbre Alimentaria Mundial imprime nuevos bríos a la economía campesina, al postular el derecho de la población rural a recuperar las capacidades para potenciar la agricultura familiar campesina a fin de que esta forma de producción provea acceso individual y colectivo a una alimentación adecuada y suficiente, regular y permanente, correspondiéndose con las tradiciones culturales de cada población.

Los pueblos originarios deben ser dotados de derechos constitucionales para conservar sus territorios, garantizar la soberanía alimentaria, la explotación, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y para estar en condiciones de desplegar las capacidades productivas de la agricultura campesina, la cual proporciona 40% de la producción interna de alimentos.

La soberanía alimentaria lleva implícito el concepto de *seguridad alimentaria*, que se refiere al hecho de que el país debe contar permanentemente con el alimento diario necesario, sin reparar en el hecho de que las acciones que habrán de realizarse para llegar a tal meta o si para ello habrá de recurrir a la importación masiva de productos (Tabla 3, serie de gráficas de la 2 a la 7, Tabla 4 y Gráfica 8).

La pobreza alimentaria como factor limitante de la soberanía alimentaria

De acuerdo con datos del Coneval en torno a la medición de la pobreza, el número de personas con carencia por acceso a la alimentación ascendió en 2016 a 24.6 millones, por arriba de los 24.3 millones que existían en 2008, pero menor a 2010 cuando la cifra fue de 28.0 millones. Siguiendo la pista al dato más reciente de 2016, los 24.6 millones de habitantes con carencia por acceso a la alimentación representaron 46% del total de la población en situación de pobreza, que sumó en ese año 53.4 millones de personas.

La población con falta de acceso a la alimentación y a la seguridad social no ha experimentado una evolución favorable durante el periodo 2008-2014.

Los trazos de sus líneas de tendencia contrastan con lo sucedido en los comportamientos mostrados en las curvas de falta de acceso a los servicios de salud, falta de calidad y espacios en la vivienda, que muestran un horizonte más alentador (Cuadro 6).

Conclusión

Las reformas a la seguridad social y los esfuerzos emprendidos históricamente para abordar los problemas del campo mexicano en el sentido de garantizar la soberanía alimentaria del país permanecen lejos de alcanzar las escalas deseables o posibles para generar calidad de vida.

La instrumentación de medidas institucionales para mejorar el sistema de seguridad social y direccionarlo para que se convierta en un derecho social con cobertura universal no surte los impactos sociales que el país necesita para cimentar un futuro de prosperidad, estabilidad y paz social.

Aprovechar al máximo los recursos y el capital humano disponibles para aumentar el potencial que el país puede alcanzar para lograr la seguridad social con cobertura universal y alcanzar la soberanía alimentaria sería la mejor de las reformas estructurales que podrían llevarse a cabo.

Es cierto que haber dado el paso para hacer la complicada reconversión de la seguridad social para conceptualarla como un derecho social y no más como un derecho laboral, ha sido correcto y pertinente aunque el proceso no ha conquistado horizontes más promisorios, pues persiste la exclusión de amplios segmentos de la población de los beneficios de la seguridad social y la presencia de amplios sectores de población afectada en gran escala en el rubro de falta de acceso a la alimentación.

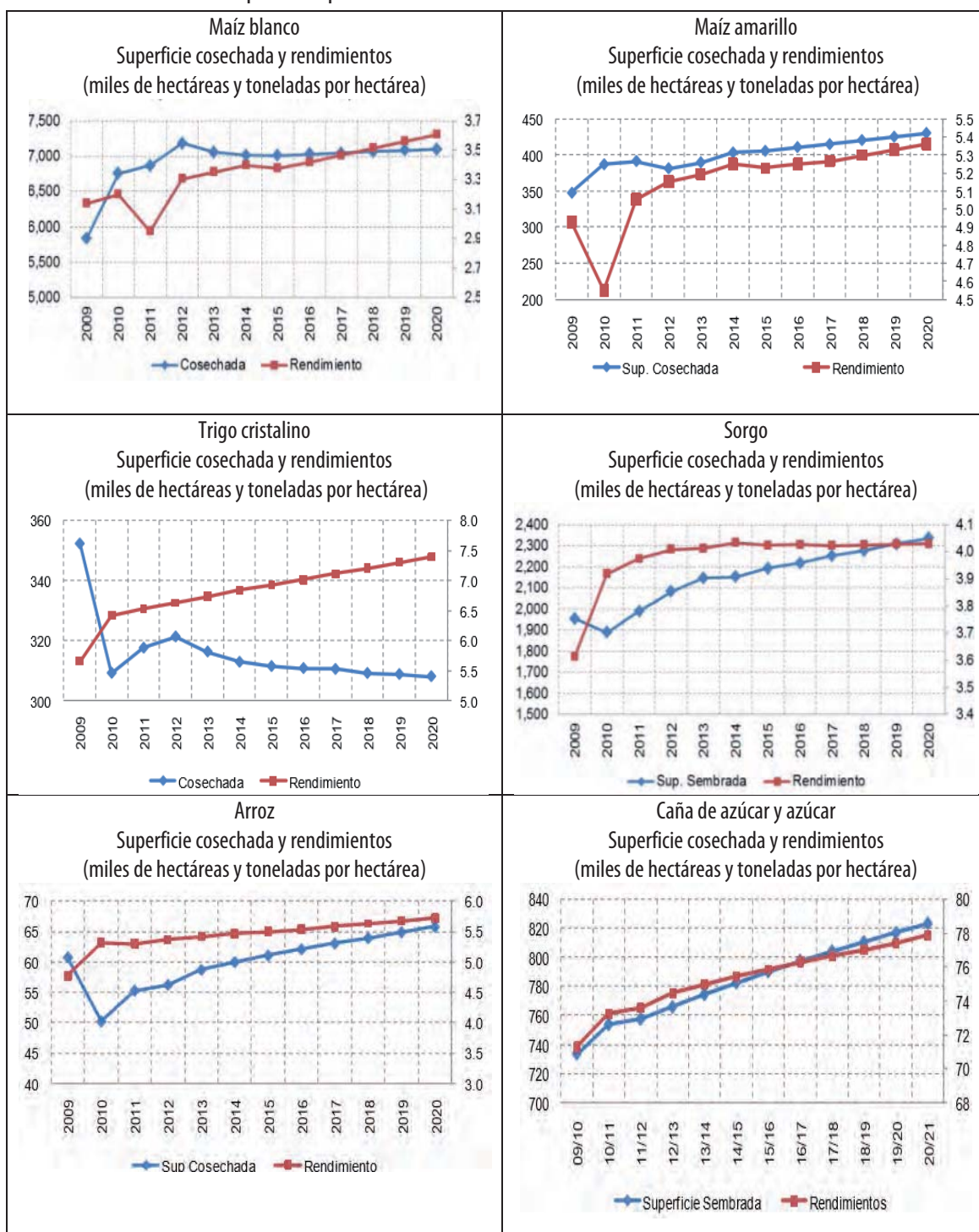
Los programas y las acciones para aliviar el flagelo de la pobreza han de dar un salto de calidad. Avanzar en la tarea de ampliar la cobertura y calidad del sistema de seguridad social y direccionar las prioridades de la política agropecuaria para que apunten al logro de la soberanía alimentaria permitirán abrir una oportunidad sin igual para garantizar la seguridad nacional por la vía de la paz y no por el uso de la violencia.

Tabla 3. Indicadores especializados del sector agroalimentario

Grado de aceptabilidad que alcanzan respecto al logro de la soberanía alimentaria. Años seleccionados			
Volumen de las importaciones de productos básicos agropecuarios respecto al consumo aparente (porcentajes)	2002	2015	2016
Arroz	75.6	79.3	79.1
Frijol	6.3	8.7	13.4
Maíz	22.3	33.9	34.9
Trigo	52.9	59.5	66.7
Bovino carne	23.4	11.8	10.2
Porcino carne	33.4	40.3	41.7
Aves carne	10.9	16.5	16.5
Bovino leche	13.0	16.7	18.0
Ave huevo	0.8	1.3	0.8
Superficie destinada a la producción agropecuaria			
Superficie sembrada (millones de hectáreas)	13.8	12.8	12.8
Superficie sembrada / superficie de riego	18.6	27.2	27.2
Superficie sembrada / superficie temporal	81.4	72.2	72.2
Superficie sembrada agrícola / superficie total	15.0	15.0	15.0
Superficie ganadera / superficie total	58.0	58.0	58.0
Superficie forestal / superficie total	23.0	23.0	23.0
Balanza comercial agropecuaria			
Saldo de la balanza comercial agropecuaria	-1,188.5	+1,729.7	+3,204.1
Saldo de la balanza comercial de productos alimentarios manufacturados	-1,846.7	-328.0	+411.1
Estructura de la producción pesquera			
Por actividad (%)			
Producción por captura / Producción nacional pesquera	87.9	78.8	77.9
Seguridad alimentaria.			
Millones de toneladas de producción agrícola (52 principales productos que representan casi el 90% del valor de la producción agrícola en el país)	162.0	187.0	197.8
Millones de toneladas de producción de carnes	5.0	6.2	6.5
Millones de toneladas de producción pesquera	1.3	1.3	1.4
Miles de toneladas de producción acuícola	220.4	361.4	387.7
PIB Agroalimentario. Tasa de crecimiento 2008=100	%	%	%
Total	2.7	2.1	3.3
Agricultura	1.5	1.1	4.9
Cría y explotación de animales	1.3	1.8	2.1
Aprovechamiento forestal	-3.8	4.7	-0.3
Pesca, caza y captura	-2.1	19.6	0.6
Servicios relacionados	11.3	-9.5	-14.1
Industria alimentaria	3.2	1.7	2.6
Industria bebidas y tabaco	6.6	4.9	5.2
PIB agroalimentario / PIB total	8.5	8.5	9.0
Presupuesto ejercido por la Sagarpa	34,298.9	83,637.6	79,590.8

Fuente: Enrique Peña Nieto, Quinto Informe de Gobierno, *Anexo estadístico*, septiembre de 2017.

**Serie de gráficas (2 a 7). Proyecciones de productos base
para la procuración de la soberanía alimentaria**

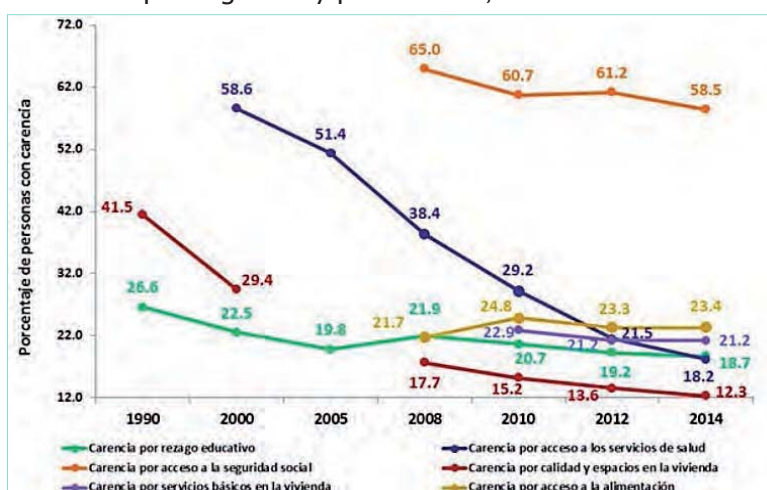


Fuente: Sagarpa, "Perspectivas de largo plazo para el sector agropecuario de México, 2011-2020".

Tabla 4. Exportaciones de productos agropecuarios más representativos

Exportaciones de productos agropecuarios (miles de dólares)					
Flujos mensuales de comercio exterior con cifras al cierre de cada año					
Producto	1993	2000	2005	2010	2016
Camarón congelado	43,101	39,957	38,488	28,909	32,386
Miel	2,334	1,882	1,364	4,230	7,718
Pepino	17,458	24,765	40,271	33,714	51,947
Pimiento	11,835	38,102	89,196	76,125	141,481
Garbanzo	915	5,474	7,195	5,983	5,557
Plátano	5,154	906	2,563	5,191	5,557
Aguacate	2,409	5,875	35,559	61,982	190,765
Fresas frescas	1,180	9,717	8,144	12,575	44,076
Estómago de animales	3,909	9,811	12,310	14,292	21,005
Ganado vacuno	50,406	57,476	69,859	70,174	111,452
Flores	1,161	1,841	1,287	1,278	2,213
Jitomate	17,574	48,074	90,452	135,929	165,654
Cebollas y ajos	12,326	17,392	20,158	27,541	30,565
Frijol	258	126	957	1,818	3,418
Frutas y frutos	1,127	23,040	47,410	54,315	185,092
Mango	6	43	248	3,020	11,709
Cítricos	4,831	6,947	14,674	25,466	27,567
Uvas y pasas	518	480	210	433	316
Melón, sandía, papaya	5,928	18,862	23,777	26,250	24,436
Café crudo en grano	35,890	25,012	6,947	13,205	26,386
Trigo	0	0	4,486	2,261	15,403
Maíz	495	116	6,977	3,183	4,252
Tabaco	236	4,469	1,045	652	955
Algodón	656	4,009	13,505	22,074	9,626
Otras legumbres y hortalizas	38,334	63,834	93,068	133,640	186,612
Otros productos agropecuarios	10,312	21,568	20,813	43,535	54,946
Pescados, crustáceos y moluscos	4,955	20,024	20,402	54,742	51,988

Gráfica 8. Evolución de la población en pobreza alimentaria por ingresos y patrimonial, 1992-2014



Fuente: Coneval.

Cuadro 6. Los grandes desafíos para el aseguramiento y consolidación de la soberanía alimentaria

Recuperar el saldo positivo en la balanza comercial agropecuaria en 2015 y 2016	El esfuerzo exportador emprendido en el sector agropecuario ha permitido al país mantener un saldo favorable en los flujos mensuales de comercio exterior de la balanza comercial a partir de 2015 y hasta el cierre del 2016. En contrario a esta evolución positiva, México viene de experimentar déficit comercial externo sostenido durante el periodo 2005-2013.
Impulsar las exportaciones de principales productos agropecuarios	La exportación de bienes agropecuarios ha mantenido un crecimiento constante a partir de la entrada en vigor del TLCAN, abriendo mejores oportunidades de mercado a productos como el camarón congelado, café en grano, pepino, pimiento, ganado vacuno, jitomate, frutas comestibles, cítricos y melón, sandía y papaya, legumbres y hortalizas y pescados, crustáceos y moluscos, entre otros productos agropecuarios.
Poner énfasis en la sustitución de importaciones	La importación de productos agropecuarios está fuertemente marcada por la dependencia que el país mantiene con el exterior en productos como leche y sus derivados, trigo, maíz, arroz, sorgo, semillas para siembra y otros cereales.
Ganar y ampliar mercados de productos exportables en el exterior	Las cifras revelan una situación muy positiva en este sector económico, pues en casi todos los productos agropecuarios exportables se observa una marcada expansión. Los casos del aguacate, estómago de animales, cebollas y ajos, uvas y pasas muestran un crecimiento muy positivo en el valor de las exportaciones.
Recuperar la posición exportadora de productos de alta rentabilidad económica	Existen otros bienes que también merecen una mención particular. Son los casos de cultivos como el tomate, que ha podido reposicionarse en los mercados internacionales después de un prolongado periodo de baja producción.
Direccionar las prioridades de la política agropecuaria para que apunten a la soberanía alimentaria	La política agropecuaria del país debe centrarse en consolidar la vocación exportadora de muchos cultivos y trabajar con énfasis en el esfuerzo por alcanzar la soberanía alimentaria y agricultura sostenible. Es preciso fortalecer la producción interna de granos básicos y sustituir las crecientes importaciones de trigo, maíz, frijol arroz y sorgo.
Activar la economía campesina para mejorar los ingresos de la población rural	Como parte sustancial de la instrumentación de un modelo de desarrollo hacia adentro, hay que brindar al campo apoyos sin precedentes. Una estrategia de este tipo debe concentrarse en la reactivación de la economía campesina, ya que esto permitirá disminuir los efectos negativos de la política anti-migratoria instrumentada por Estados Unidos y generar un efecto distributivo del ingreso nacional.

EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PUEBLOS INDÍGENAS. APUNTES PARA SU REDISEÑO

Óscar Banda González*

Introducción

El presente documento se propone colocar en la agenda de discusión la pertinencia del rediseño de las políticas públicas en materia de pueblos indígenas en el contexto de los derechos de autonomía de estos pueblos, a partir de una breve revisión de las paradójicas circunstancias de los pueblos indígenas, quienes cuentan con todo un potencial de riqueza biocultural en sus territorios, pero que, en contraste, padecen condiciones de vida precarias y extremas, por lo que aquí se hace una somera revisión de las fallidas políticas públicas dirigidas a erradicar la pobreza y desigualdad en que viven los pueblos indígenas.

La contradictoria circunstancia de los pueblos indígenas

La nación mexicana tiene una configuración pluricultural expresada en 68 pueblos indígenas. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, del total de la población nacional, 21.5% se reconoce como indígena; 6.5% de 3 años y más habla alguna lengua indígena; es decir, 7.4 millones de personas y, poco más de 909 mil no hablan español, son monolingües en su lengua materna.



Esta población se concentra principalmente en 10 entidades: Yucatán, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Campeche, Hidalgo, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. Entre las principales lenguas indígenas habladas en el país se encuentran el náhuatl, maya, mixteco, tzeltal, zapoteco, tzotzil, otomí, mazateco, totonaco y chol.

De los 2,456 municipios existentes en el país, 739 se pueden considerar indígenas o predominantemente indígenas, de los cuales ocho de cada 10 son rurales. En los recientes 20 años se ha intensificado la migración indígena a las ciudades; el Conapo señala que tres de cada 10 indígenas residen en éstas.

Cabe señalar a este respecto que no existe, por parte de la federación, una política pública

* Licenciado en economía. Coordinación Política Social. Grupo Parlamentario PRD.

específica a las circunstancias de la presencia urbana indígena en ciudades; sí en el caso de gobiernos estatales de la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Baja California.

El estudio de Boege señala que los territorios indígenas representan 14.3% del territorio nacional; por cierto, ahí existe una gran diversidad biológica. Cuentan con la presencia de 45 tipos de vegetación; 49% de las cuencas más importantes del país se ubican en estos territorios con una captación promedio anual de agua de 23.3% del total nacional; la vegetación primaria ocupa cerca de 32.8%, la secundaria arbórea 23.1%, la arbustiva 20.7%, la herbácea 0.4%, el área destinada al uso pecuario corresponde a 11.3% y la agrícola a 12.2%; de 152 áreas protegidas, 52 ocupan parte del territorio indígena; existen de 5,000 a 7,000 plantas útiles, de las cuales entre 1,000 y 1,500 son comestibles; los recursos fitogenéticos que en ella se desarrollan abarcan, según las zonas, agroecosistemas complejos, con distintos niveles de domesticación de razas y variedades de maíz, frijol, calabaza, chiles, jitomates, tomates, quelites, quintoniles, huauzontles, epazote, chayotes, chipile, verdolagas, amaranto, camotes, girasoles, chía, agaves, aguacates, tejocotes, capulines; 62% de los territorios indígenas son prioritarios para la conservación de la diversidad biológica del país.

En este estudio se señala que 17% de los territorios indígenas se encuentran concesionados para la explotación minera. Por su parte, la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, dependiente de la Secretaría de Gobernación, indica que 137 mil hectáreas de territorio —donde viven 42 pueblos indígenas— son explotadas por empresas mineras, identificando 28 conflictos mineros en 14 estados del país.

Pese a esta riqueza biológica, la población indígena enfrenta los niveles más altos de pobreza en el país. De acuerdo con el Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), el porcentaje de población hablante

de lengua indígena (HLI) que se encontraba en pobreza en 2012 casi duplicaba al de la población no hablante (76.8 frente a 43.0%) y el de población en pobreza extrema fue casi cinco veces mayor (38.0 frente a 7.9%); seis de cada 10 HLI tienen al menos tres carencias sociales, mientras que esta situación se reduce a la tercera parte entre las personas no hablantes. Por otro lado, la mitad de la población hablante tiene ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria, contrario a 17.9% de población no hablante en la misma condición.

De las políticas públicas integracionistas a la construcción del fortalecimiento de la autonomía indígena

La atención de la pobreza y la desigualdad en que se encuentra la población indígena del país han sido temas recurrentes a lo largo de la historia reciente del país, por lo que se consolidó como una política pública en 1948, con la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI).

El INI se construye a partir de la consideración de la existencia de regiones interculturales configuradas por un núcleo central urbano, mestizo o nacional en torno al cual existen comunidades indígenas y no indígenas con diferente nivel de integración nacional, que establecen interdependencia económica y social, de tal forma que lo que acontece en una parte repercute en otra o en el conjunto.

Esta perspectiva considera que en estas regiones interculturales se expresa una estructura social dual, configurando una pirámide en cuyo vértice se encuentra una reducida élite que detenta la riqueza y el poder (el grupo mestizo, ladino o nacional); en su base, una enorme masa que vive sojuzgada (los pueblos indígenas). Esta pirámide expresa relaciones de dominación de casta, características de la Colonia, las que deben ser superadas y sustituidas por una estratificación de clase, que incluya a los indígenas.

El reconocimiento de estos diferentes niveles de integración nacional en una región intercultural llevarán a considerar la implementación de un trabajo integral de desarrollo regional a través de los denominados Centros Coordinadores Indigenistas¹ dependientes del Instituto Nacional Indigenista,² cuya finalidad sería:

[...] realizar los cambios esenciales en el medio ambiente, humano y material de los grupos que integran la región intercultural, y en las regiones que existen entre esos grupos, para lograr un adecuado ajuste ecológico, social y material, y una interdependencia económica que no signifique subordinación sino complementariedad.³

A finales de la década de 1960⁴ se presentan cuestionamientos a los postulados de estas políticas públicas derivadas de este enfoque indigenista. Desde estas críticas se señala que la propuesta de integración de los pueblos indígenas en torno a un proyecto nacional que anula la existencia de las sociedades indígenas produce un colonialismo interno donde un sector dominante pretende generalizar una cultura de tipo occidental, subordinando a las culturas de origen mesoamericanas existentes a lo largo y ancho del país.

A partir de las críticas al indigenismo integracionista y sus propuestas se dio pauta a la

construcción de nuevas directrices en las políticas públicas, en donde el reconocimiento del pluralismo cultural y la participación indígena se convirtieron en componentes centrales. Al final de las décadas de 1970 y 1980,⁵ Guillermo Bonfil consideró que la negación y opresión de las sociedades mesoamericanas —a las cuales denominó “el México profundo”— se dio desde la Colonia hasta la actualidad, bajo diferentes formas y mecanismos de dominación. Pese a ello, estas sociedades continuaron existiendo en formas diferentes: los pueblos indígenas, en las capas rurales tradicionales y en amplias capas populares.⁶

Este autor propuso que en la construcción de un proyecto de nación mexicana se reconociera la existencia de dos civilizaciones: la mesoamericana y la occidental; no con la intención de fusionarlas para hacerla una sola —como lo propuso el indigenismo integracionista—, sino para dar viabilidad a cada una. Para este fin, según este autor, se requeriría el reconocimiento de la diversidad cultural y dar legitimidad a cada cultura existente, desarrollando una política que permita la actualización de las culturas mesoamericanas en lo que denominó el *proyecto civilizatorio mesoamericano*.⁷ Tal proyecto, debería:

1. [...] Reestructurar la división político-territorial para crear unidades administrativas que correspondan a la territorialidad de los pueblos históricos, aseguren el espacio y los recursos naturales necesarios para su futuro, en un futuro previsible; reconocimiento de los mecanismos propios para otorgar autoridad legítima, así como el derecho a transformarlos internamente; oficialización de las lenguas propias y construcción de sistemas educativos autónomos [...];
2. [...] Lograr una sociedad más equitativa.⁸

¹ El Centro Coordinador Indigenista (CCI) fue una instancia del Instituto Nacional Indigenista cuya finalidad fue la implementación de las acciones del gobierno federal en las regiones indígenas. El primer CCI se creó en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y para la década de 1970 existían 70 centros. Con la transformación del INI a CDI se denominaron Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI).

² El Instituto Nacional Indigenista fue creado el 4 de diciembre de 1948, por el presidente Miguel Alemán Valdés, como un organismo público del gobierno federal, encargado de diseñar e instrumentar la política gubernamental hacia los pueblos indígenas de México. El 21 de mayo de 2003 se transforma en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

³ Gonzalo Aguirre Beltrán, *El proceso de aculturación y el cambio sociocultural en México*, Ed. Comunidad del Instituto de Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana, México, p. 160.

⁴ Guillermo Bonfil Batalla *et al.*, “De eso que llaman antropología mexicana”, Ed. Nuestro Tiempo, 1970.

⁵ Promotor y director de la Dirección General de Culturas Populares dependiente de la Secretaría de Educación Pública; fundador del Museo de Culturas Populares.

⁶ Guillermo Bonfil Batalla *et al.*, “Notas sobre civilización y proyecto nacional”, en *Instituto Nacional indigenista, 40 años*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1988, pp. 121-140.

⁷ *Ibid.*, p. 136.

⁸ *Ibid.*, p. 137.

Para Bonfil estos elementos remiten a la autonomía indígena, componente necesario en el diseño de un nuevo proyecto nacional que permita *a estas sociedades* “eliminar las relaciones de dominación que han impedido su desarrollo normal,⁹ lo que resultaría en un estado en donde la unidad se daría a partir del reconocimiento de la diferencia, que “garantice el desarrollo autónomo de todos los sistemas que componen la unidad nacional”.¹⁰

A partir de esta perspectiva teórico-política se crearon los Consejos Supremos Indígenas como instancias de participación y consulta indígena, así como la Dirección General de Culturas Populares, entidad dependiente de la Secretaría de Cultura.

Junto a estos planteamientos, la década de 1980 estaría acompañada por el emerger de un movimiento indígena que colocó como bandera central la reivindicación de la autonomía de los pueblos indígenas. En este contexto, el Estado firma en 1989 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que consagra el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos, entre otros aspectos, así como el derecho a ser consultados (a través de sus autoridades representativas) antes de que se les apliquen medidas legislativas o administrativas que los afecten.

Por otra parte, en el marco de la Conmemoración de los 500 años del encuentro de Dos Mundos, en 1992 se incorpora en la Constitución federal el reconocimiento de la configuración pluricultural de la nación mexicana, sustentada en los pueblos indígenas.

Años después, el *gobierno de la alternancia* (2000) impulsó una reforma constitucional al artículo 2º, que incorporó una limitada autonomía indígena, así como un conjunto de medidas administrativas en materia de políticas públicas a fin de superar el rezago y las caren-

cias que presentan los integrantes de los pueblos indígenas.

En este contexto se reformó el Instituto Nacional Indigenista (INI) para pasar a ser la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI); y se crearon nuevas como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali) y la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB).

La reforma constitucional al artículo 1º en materia de derechos humanos crea una nueva realidad legal en el país (2011) al incorporar como parte de la legislación nacional los convenios y tratados internacionales en esta materia.

A propósito de los derechos de los pueblos indígenas, se cuenta con el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), así como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI).

Por otra parte, el gobierno mexicano aceptó en 1998 la competencia de la Convención Americana de Derechos Humanos, para fundamentar el Sistema Americano de Protección de Derechos Humanos, cuyo órgano jurisdiccional para conocer de estas violaciones es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mejor conocida como Corte Interamericana.

Al respecto, esta Corte ha emitido al menos 10 sentencias relativas a la violación de los derechos de los pueblos indígenas, las cuales, conforme a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son obligatorias para el país, aunque no haya sido la parte demandada.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido un número importante de sentencias a propósito de diferentes derechos indígenas vulnerados: consulta, uso de lenguas indígenas, acceso a la salud, educación, aplicación de sistemas normativos, territorios indígenas.

⁹ *Ibid.*, p. 138.

¹⁰ *Ibid.*, p. 139.

De la misma forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió en 2016 recomendación a los ejecutivos federal y locales para proponer a sus respectivos congresos una iniciativa de Ley sobre el Derecho a la Consulta Indígena, así como a éstos, a dictaminarlas.

En su visita no oficial a México, en 2016, la Relatora Especial sobre Derechos Indígenas de la ONU señaló la urgente necesidad de legislar sobre el derecho a la consulta, y recordó el compromiso firmado por el presidente de México en la Cumbre de la ONU sobre Pueblos Indígenas (2015), donde se comprometió a armonizar las leyes mexicanas al tenor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Pese a este contexto favorable a los derechos de los pueblos indígenas, la incorporación de nuevos derechos en la Constitución y el desarrollo en la legislación secundaria (como el de consulta, del desarrollo con identidad, de protección de conocimientos tradicionales, territorios, entre otros), no han sido favorecidos por la mayoría en el Congreso mexicano.

Acompañando al tímido reconocimiento de la autonomía indígena en la Constitución, el Congreso de la Unión aprobó en su artículo 2º, disposiciones en materia de desarrollo de los pueblos indígenas. El apartado B determina, como responsabilidad de la federación, los estados y los municipios, abatir las carencias y los rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas respecto al desarrollo regional, escolaridad, salud, vivienda, servicios básicos, espacios para la convivencia y la recreación, financiamiento a proyectos productivos, protección y desarrollo de las mujeres indígenas, la creación de empleo, abasto y comercialización, así como la protección de migrantes indígenas.

Este mismo artículo señala que, para tal fin, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos, establecerán las partidas es-

pecíficas destinadas al cumplimiento de ese mandato. En este contexto, anualmente la Cámara de Diputados aprueba los recursos contenidos en el anexo denominado “Erogaciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El surgimiento de este anexo se da en el marco de las transformaciones institucionales para una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas. Así, el Instituto Nacional Indigenista da paso a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuyo objeto es:

[...] orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre sus funciones se encuentran:

- Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos, así como colaborar con las dependencias y entidades de la administración pública federal que trabajen en la materia;
- Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el Apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades;
- Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas; instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la administración pública federal o en co-

laboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes.

El propósito de esta transformación pretendió evitar que fuera una sola institución la que atendiera el conjunto de requerimientos y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas —como era el caso del INI que lo mismo desarrollaba acciones de coadyuvancia con el Registro Civil, de salud o financiamiento a proyecto productivos—, sino que fuera una entidad especializada que coordinara los esfuerzos del conjunto de las entidades federales en el ámbito de sus atribuciones, incorporando el componente de la pertinencia cultural y autonomía indígena en los programas y acciones que se desarrollaran con esta población.

En este contexto, en 2002 se incorpora el anexo “Erogaciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, en el Decreto de Egresos de la Federación; es así como a partir de 2008 se presenta desagregado en ramos administrativos y programas. En el periodo 2002 al 2016 este presupuesto pasó de 15,108 millones a 85,260, lo que representó un incremento nominal de 464% para ese periodo.

Un estudio realizado por la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México¹¹ señala que para 2015 el presupuesto indígena por ramo se distribuyó porcentualmente de la siguiente forma: 35.4% para desarrollo social; CDI, 14.8%; aportaciones federales para entidades y municipios, 12%; Sagarpa, 4.6%; Sedatu, 1.7%; Economía, 0.04%. Son estos mismos ramos los que mayores incrementos tuvieron en el periodo 2008-2015.

En el mismo estudio se consignan los destinos presupuestales por vertiente: infraestructura (35.4%); bienestar social (31.5); promoción de la economía y empleo (8.8); alimentación (1.9); vivienda (1.1); protección ambiental (0.6); jus-

ticia y derechos humanos (0.5) y, en cultura, 0.4 por ciento.

Asimismo, indica que en 51 de los programas que conforman el Anexo no se identificaron criterios para verificar el efectivo acceso de la población indígena a éstos, ni tampoco mecanismos para facilitar su participación.

Para 2017 el presupuesto considerado para los pueblos indígenas comprendió 16 ramos, presentando una reducción nominal de 12.86%. Los ramos con mayores afectaciones fueron: Sagarpa (91.67%); Comunicaciones y Transportes (69.88%); Sedatu (30.94%); Medio Ambiente y Recursos Naturales (58.36%); Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (51.21%).

La CDI presentó una drástica reducción presupuestal de 51.21%, afectando sustantivamente dos programas: Infraestructura Indígena (70.17%) y Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, 50.87 por ciento.

Estas reducciones son sumamente preocupantes, toda vez que si bien el presupuesto de la CDI representa 7.8% del presupuesto transversal, también es uno de los recursos con garantía de ser aplicados para los pueblos indígenas y las comunidades que sufren el flagelo de la pobreza de su población en un orden de 73.8 por ciento.

Apuntes para el rediseño de las políticas públicas en materia de pueblos indígenas

Como ya se subrayó, la Constitución consagra la disposición para que la Cámara de Diputados destine anualmente recursos para abatir los rezagos y carencias sociales que padecen los pueblos y comunidades indígenas del país, los cuales, a pesar de los esfuerzos realizados, han ido en incremento sustantivo: la pobreza y desigualdad de la población indígena se mantiene en niveles muy por encima de la media nacional.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas —durante lo que va de esta

¹¹ Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México/Segob. “Análisis del Presupuesto para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas”, México, s/f.

administración federal hasta la fecha— no ha presentado un informe público haciendo uso de su facultad para dar seguimiento y evaluación de las políticas, programas y acciones de los gobiernos en materia de pueblos y comunidades indígenas, establecidas en el apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pese a la existencia de una política transversal para atender las carencias y pobreza de las comunidades indígenas y los crecientes recursos para este fin, su escaso impacto en las precarias condiciones de vida de esta población (conforme lo confirman los datos oficiales) muestran el fracaso de la política indigenista del gobierno federal; por ello, se considera pertinente identificar los espacios de oportunidad para el redireccionamiento de estas políticas públicas, así como de la transformación de la naturaleza jurídico-administrativa de la CDI, como órgano de coordinación de las políticas públicas del gobierno federal.

Sin duda, el seguimiento y la evaluación de los recursos erogados en los diferentes ramos administrativos es central para fortalecer y

corregir su aplicación a fin de cumplir el propósito de abatir el rezago y las carencias de los pueblos indígenas, función sustantiva que justificó el nacimiento de la CDI; sin embargo, esto es insuficiente. Se trata también de que el ejercicio de los derechos económicos y sociales sea conjugado con los contenidos de la autonomía indígena reconocida en el orden jurídico nacional, en donde el derecho al desarrollo propio sea uno de sus componentes centrales.

En su caso, se requiere reconsiderar la naturaleza jurídico-administrativa de la CDI, la cual no cuenta con autoridad para hacer obligatorio el cumplimiento de una posible observación respecto a una política pública, programa o acción que sea indispensable corregir para que se cumpla el mandato constitucional.

Finalmente, es urgente la formulación de políticas públicas, programas y acciones dirigidas a una real incorporación de los migrantes indígenas a las ciudades, que cada vez son más, conforme lo muestran los datos oficiales y, como se señaló, el gobierno federal ha sido omiso al respecto.

EL SUR-SURESTE DE MÉXICO.

ENTORNO REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES DE MÉXICO

*Roberto Candelas Ramírez**

Introducción

Las regiones de México se distinguen antes que todo por sus contrastes internos y por las diferencias territoriales, económicas, sociales y culturales que guardan entre sí. Esto da lugar a que frecuentemente se aluda a la existencia de dos Méxicos o se llegue a considerar hasta tres grandes identidades regionales.

Uno es el que forma la región norte: inmensa en cuanto a territorio, industrializada, dotada de un potencial agropecuario tecnificado con amplias porciones de superficie de tierras de riego en las que se producen cultivos de alta rentabilidad, orientados a la exportación y han aprovechado positivamente las bondades del TLCAN, mecanismo parteaguas del desarrollo



económico reciente y que ha profundizado la brecha de desigualdad social ya existente entre los sectores de la población y las regiones de México.

Otro es el sur-sureste, una región marcada socialmente por la pobreza, la marginación y las carencias sociales; región estructurada en tor-

* Licenciado en economía por la UNAM. Líneas de investigación: planificación del desarrollo económico. Correo electrónico: robcanb22@hotmail.com

no a una economía de sobrevivencia que sólo permite asegurar escasos niveles de bienestar, prosperidad y se caracteriza por el atraso en cuanto a su infraestructura instalada y la baja cobertura de conectividad.

Una tercera gran región es la constituida por las entidades federativas del centro-occidente densamente poblada, provista de un alto grado de concentración y diversificación productiva, en la que se asienta todo un sistema de ciudades medias y metrópolis en expansión que albergan una estructura social plural, diversa y compleja en cuanto a identidades y realidades culturales, aunque también, profundamente fracturada y marcada por condiciones de desigualdad y exclusión social.

El mundo contemporáneo está en la búsqueda de nuevas fórmulas desarrollistas y México no es la excepción. La adopción de modelos de economía abierta, sumamente dependientes de las vocaciones productivas, competitivas y exportadoras, siempre receptivos a las ideas, proyectos de innovación y accesibilidad a las tecnologías más avanzadas, y que, de modo alguno, renuncian al desarrollo provisto desde las esferas del Estado de bienestar apunta, a final de cuentas, al afán por instalar un modelo social basado en el progreso económico alternativo al ya agotado paradigma neoliberal.

El impulso de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) de México es parte de este nuevo esfuerzo desarrollista. Porque, en esencia, el proyecto ZEE representa un esfuerzo de integración económica destinado a abrir nuevos horizontes de progreso y prosperidad a la región. Su objetivo está centrado en industrializar para así diversificar y especializar las economías locales mediante la inserción de nuevas infraestructuras, complejos manufactureros y centros destinados a la creación de innovación y tecnología.

Abordar la problemática que aqueja a la región sur-sureste de México bajo un diagnóstico multidimensional e integrado es el propósito primario de este trabajo. Pero el objetivo am-

pliado del presente estudio consiste en encontrar las interconexiones existentes entre la realidad económica y social de la región y los desafíos que el proyecto ZEE deberá superar para hallar ese futuro deseado y posible que tanto anhela la población del sur-sureste.

Primera parte

El sur-sureste

Ubicación geográfica

Los paralelos son líneas imaginarias que se trazan para dividir el planeta en dirección este-oeste y así poder determinar las coordenadas de algún territorio asentado sobre la superficie terrestre y su ubicación precisa.

El paralelo central es el Ecuador, que divide a la tierra en los hemisferios: norte y sur. Además del Ecuador, existen dos paralelos de primera importancia, uno situado en el hemisferio norte llamado trópico de Cáncer y otro en el hemisferio sur que recibe el nombre de trópico de Capricornio.

Los meridianos, por su parte, son también trazos que corren en la dirección norte-sur; en conjunto con los paralelos, dibujan una cuadrícula de las coordenadas geográficas del planeta.

El territorio mexicano se encuentra situado en las coordenadas extremas 29° 03' 54" latitud norte y 122° 10' 13" longitud oeste; 19° 32' 25" latitud norte y 84° 38' 30" longitud oeste; 11° 58' 07" latitud norte y 94° 26' 02" longitud oeste. Estas coordenadas delimitan lo que es la superficie continental, el territorio insular y la frontera de la zona marítima exclusiva del país.

Particular mención merecen los trazos del paralelo 22° que cruza el territorio nacional seccionando al país en dos grandes bloques geográficos. El primero comprende los estados del norte y el segundo permite localizar los estados del centro y sureste del país. Además, aparece el paralelo 19°, que separa la

ubicación de los estados del centro del país respecto de los ubicados en la parte sur-sureste de la nación, que es la región que dará asiento a las Zonas Económicas Especiales de México (Tabla 1).

La localización de los municipios que habrán de albergar a las cinco Zonas Económicas Especiales de México que hasta ahora cuentan con su respectiva Declaratoria, está comprendida dentro de los paralelos 14 y 18° latitud norte y los meridianos 80 y 90° longitud oeste.

En la Tabla 2 y en el Mapa 1 se describen las coordenadas exactas de cada uno de los lugares en donde quedarán asentados estos complejos industriales.

Promoción del desarrollo regional

El sur-sureste del país presenta hoy día los mayores rezagos económicos y sociales. Una política de desarrollo regional centrada en superar las adversidades estructurales que presenta la región debería poner el énfasis en el logro de los siguientes objetivos:

Tabla 1. Coordenadas extremas de las entidades federativas de la región sur-sureste de México

Estados	Latitud	Longitud
Campeche	20° 51' Norte 17° 49' Sur	89° 06' Este 92° 28' Oeste
Chiapas	14° 32' Norte 17° 59' Sur	90° 22' Este 94° 09' Oeste
Guerrero	16° 18' Norte 18° 48' Sur	98° 03' Este 102° 12' Oeste
Oaxaca	18° 39' Norte 15° 39' Sur	93° 52' Este 98° 32' Oeste
Puebla	17° 52' Norte 20° 50' Sur	96° 43' Este 99° 04' Oeste
Quintana Roo	21° 31' Norte 17° 33' Sur	86° 42' Este 89° 20' Oeste
Tabasco	18° 39' Norte 17° 15' Sur	91° 00' Este 94° 07' Oeste
Veracruz	22° 28' Norte 17° 09' Sur	93° 36' Este 98° 39' Oeste
Yucatán	21° 36' Norte 19° 32' Sur	87° 32' Este 90° 25' Oeste

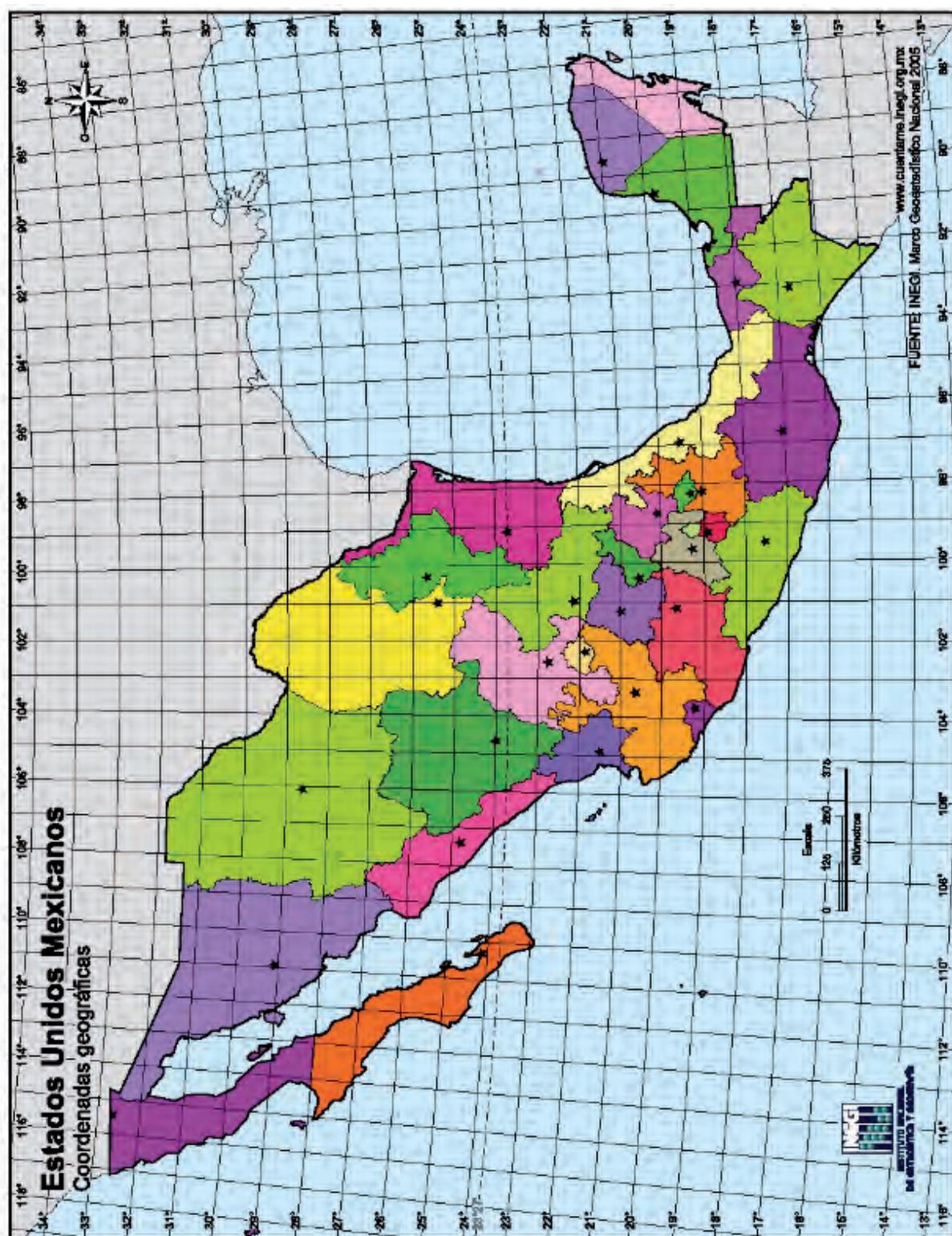
Fuente: Gobiernos de los estados.

Tabla 2. Coordenadas geográficas de los municipios que albergarán las zonas económicas de México

Progreso, Yucatán	21° 16' 58'' Norte 89° 39' 49'' Oeste
Lázaro Cárdenas, Michoacán	17° Norte 102° Oeste
Coatzacoalcos, Veracruz	18° 08' 09'' Norte 94° 27' 48'' Oeste
Puerto Chiapas, Chiapas	14° 32' 24'' Norte 90° 20' 32'' Oeste
Salina Cruz, Oaxaca	16° 09' 30'' Norte 95° 11' 30'' Oeste

Fuente: INEGI, Mapoteca.

Mapa 1



Fuente: INEGI, Mapoteca.

1. Activar y acelerar el ciclo de inversiones en infraestructura urbana, rural, industrial y de comunicaciones, transportes y conectividad.
2. Aumentar el gasto público en educación, salud, vivienda digna y seguridad social, así como en rubros como la promoción de empleo productivo remunerador destinado a mejorar el nivel de ingreso de los hogares.
3. Incidir en el ordenamiento territorial y urbano.
4. Impulsar el desarrollo sustentable regional que considere una política de manejo y gestión ambiental orientada a revertir el deterioro de los ecosistemas locales y la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales.
5. Propiciar el fortalecimiento del marco institucional y el desarrollo empresarial como medio esencial para generar cadenas locales de mayor valor agregado (relaciones insumo-producto intra e intersectoriales mejor integradas), empleo mejor calificado basado en la especialización y un mayor componente tecnológico incorporado en los procesos productivos.
6. Generar condiciones favorables de seguridad pública y justicia laboral y social como un factor indispensable para sostener un ambiente de inversión y de negocios virtuoso.
7. Impulsar el proceso de industrialización en la escala intrarregional a través de una política industrial explícita que apunte a la diversificación sectorial y a la formación de mercados competitivos.
8. Potenciar un mercado de exportación basado en el multilateralismo y la inserción exitosa en la globalidad (con visión soberana).
9. Preservar y respetar estrictamente los derechos sociales y humanos de los individuos, pueblos y comunidades originarias que residen en las entidades federativas que conforman la región sur-sureste.
10. Ampliar y fortalecer las conexiones económicas con las regiones norte, centro-occidente y centro-sur del país.
11. Impulsar el fortalecimiento de la frontera sur para ordenar los flujos migratorios, ampliar el comercio transfronterizo con las regiones de Centroamérica y el Caribe propiciando la integración económica mediante proyectos de infraestructura y la formación de cadenas de valor conjuntos con los países socios.
12. Buscar la complementación virtuosa con los distintos planes y programas de desarrollo nacional, así como con los sistemas de planeación estratégica sectoriales regionales, estatales y municipales.

La política de desarrollo regional hoy prioriza el acceso a incentivos productivos, regulatorios y fiscales que obran en favor de las empresas. La instalación de las Zonas Económicas Especiales constituye un ejemplo de la instrumentación de una política pública que combina la aplicación de las mejores prácticas en temas como fomento empresarial, capacitación laboral, formación de cadenas de abasto, mejora educativa, protección ambiental, seguridad pública, construcción de viviendas, nuevas infraestructuras de conectividad y fomento exportador.

Por ahora, la prioridad del gobierno es crear condiciones más propicias para detonar el desarrollo del sur-sureste del país con el propósito de armonizar las acciones que propician el desarrollo económico con aquellas que inciden en el bienestar general de la población.

En los documentos oficiales publicados hasta ahora sobre el tema de las Zonas Económicas Especiales de México no se da relevancia al hecho de que una de las formas idóneas para poner en sintonía el desarrollo económico con el progreso social es la economía social. Una modalidad productiva que favorece el impulso del cooperativismo y el asociacionismo; dos formas de organización social de enorme relevancia para las economías locales de los estados del sur-sureste del país y que, además, articulan muy estrechamente con el desempeño de las empresas familiares.

La instalación de Zonas Económicas Especiales debe apuntar a promover intensivamente la articulación y el aumento de las cadenas de valor locales para así poder alcanzar mayores escalas de integración regional. Esto implica impulsar la proveeduría local, aumentar las capacidades generadoras de empleo en las empresas locales sobre la base de mejores remuneraciones al trabajo, e incorporar mayores componentes del factor tecnológico a la producción. En los circuitos de la inversión es necesario aprovechar los estímulos fiscales y aduaneros que se van a obsequiar a las empresas que decidan albergarse dentro de estos conglomerados industriales (Cuadro 1, Tabla 3 y Cuadro 2).

Condiciones de la ocupación y el empleo

Las cifras del total de trabajadores asegurados afiliados al IMSS arrojan luz sobre cómo se encuentra conformada la estructura laboral de la región sur-sureste. Así, se tiene un total de 2.9 millones de personas ocupadas en la economía formal, lo que representa 15.5% del total a nivel nacional (18.6 millones de personas).

Se tiene que el sector servicios para empresas y hogares es el que mayor aportación hace a la generación de empleo formal en el sur-sureste con un total de 702 mil plazas ocupadas, le siguen en orden de importancia las actividades comerciales con 687 mil, las manufacturas con 401 mil y los servicios sociales y comunitarios con 481 mil plazas de trabajos formales.

Destaca el desempeño del empleo formal en el sector manufacturero que muestra una elevada concentración de plazas ocupadas en los estados de Puebla (42.2%) y Veracruz (22.9%), que en conjunto representan 65.1% del empleo manufacturero total de la región. Esta situación se reproduce para el total de empleos generados en la región, pues ambos estados contribuyen con 44.8% del total de plazas ocupadas.

De lo anterior se concluye que existe una debilidad en la capacidad del sector manufacturero para absorber empleos formales en la región,

lo que puede subsanarse si las ZEE logran caminar con el éxito que se pregona (Tabla 4).

El sur-sureste cuenta con una población ocupada total de 12 millones 703 mil personas, lo que equivale al 28% del total nacional (45,295 miles de personas). Allí se concentra un alto porcentaje de población ocupada que no percibe ingresos o que recibe de uno a dos salarios mínimos (8,717 miles de personas), esto es, 68.6% del total de la población ocupada.

Los estados de Puebla (2,553 miles de personas) y Veracruz (2,737 miles de personas), ambos en conjunto, contribuyen con 41.6% de la población ocupada total de la región. En contrario, es relevante señalar que tan sólo 4.0% de la población ocupada total de la región gana cinco y más veces el salario mínimo, cuyo monto en la totalidad de los estados fue de 59.08 pesos diarios. Un dato adicional al respecto es el referente a la tasa de desocupación, que en 2017 se situó en 2.6% como proporción de la población de 15 años y más.

Debe destacarse que la región concentra la mayor proporción de la población ocupada total del país: 54.6% de la que no percibe ingresos, 42.1% de la que se sitúa en el rango de hasta un salario mínimo, y 26.2% de la que se encuentra en el rango de uno a dos salarios mínimos (tablas 5 y 6).

Los proyectos de la Estrategia Sur-Sureste son un subconjunto de los contemplados en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 y considera proyectos estratégicos o compromisos de gobierno contraídos por la Presidencia de la República.

La inversión extranjera directa que arribó al conjunto de los estados integrantes del sur-sureste ascendió durante 2016 a 3,564.9 millones de dólares, lo que representa 12.3% del total nacional. Los principales estados receptores fueron Puebla (33.7%), Veracruz (29.6%) y Quintana Roo (10.1%). En conjunto, estas tres entidades concentraron 73.4% del total de la inversión extranjera directa de la región (Tabla 7).

Diagnóstico de la región sur-sureste

Cuadro 1. Aspectos físicos y geográficos

Aspectos físicos y geográficos	
Entidades que la conforman	1. Campeche 2. Chiapas 3. Guerrero 4. Oaxaca 5. Puebla 6. Quintana Roo 7. Tabasco 8. Veracruz 9. Yucatán
Extensión territorial	La región abarca una superficie total de 505,963 km ² (25.7% del total nacional). Campeche (51,833 km ²), Chiapas (73,887km ²), Guerrero (63,794 Km ²), Oaxaca (95,364 km ²), Puebla (33,919 km ²), Quintana Roo (50,350 km ²), Tabasco (24,661 km ²), Veracruz (72,815 km ²) y Yucatán (39,340 km ²).
Número de municipios	Se concentran un total de 1,341 ayuntamientos, de los cuales 42% pertenecen a Oaxaca, 16% a Veracruz y Puebla, 9% a Chiapas, 8% a Yucatán y 6% a Guerrero.
Clima	Predomina el clima cálido tropical con lluvias todo el año, registrando precipitación histórica promedio de entre 2,401 y 2,800 mm /año, y máximas de hasta 4,000 mm/año.
Orografía	La Sierra Madre del Sur, la Sierra Madre de Chiapas y la Cordillera Centroamericana son las elevaciones montañosas que atraviesan la región.
Litorales	La extensión de litorales alcanza los 4,217 kilómetros, representando 38% del total nacional, estando distribuidos en el océano Pacífico, el Golfo de México y el Mar Caribe.
Frontera Sur	Se comparten 1,149 kilómetros de frontera con Centroamérica, de los cuales 956 kilómetros son con Guatemala y 193 kilómetros con Belice.
Usos de suelo y vegetación	Existen cerca de 15 agrupaciones de vegetación y uso de suelo conformados por áreas agrícolas urbanas, plantaciones forestales, zonas de vegetación y pastizales cultivados e inducidos. Las pérdidas de cobertura natural de selvas, bosques, matorrales y pastizales alcanzan en Veracruz 19%, Tabasco 11% y Chiapas 8%.
Hidrología	En el sur-sureste del país se ubican 19 de los 56 ríos principales de México. Sus caudales registran el mayor potencial de escurrimiento (37% del total nacional); entre los más representativos están los ríos Grijalva, Usumacinta, Papaloapan, Pánuco y Coatzacoalcos.
Biodiversidad	El 70% de la biodiversidad de la América Septentrional se encuentra en los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz. El sur-sureste forma parte del Corredor Biológico Mesoamericano, compuesto de una gran cantidad de especies, muchas de ellas endémicas. La región es reconocida como una de las más ricas en biodiversidad del planeta.
Sismicidad	La vertiente del océano Pacífico es una zona de alta sismicidad por la presencia de la falla de Cocos.

Infraestructura

Red carretera	<p>La longitud de la red carretera de la región Sur-Sureste asciende a 138,256 kilómetros, lo que representa 35.1% del total nacional (393,471 kilómetros), estando distribuidos de la siguiente manera: Campeche 5,571, Chiapas 22,935, Guerrero 18,863, Oaxaca 23,032, Puebla 10,320, Quintana Roo 5,795, Tabasco 10,666, Veracruz 28,657 y Yucatán 12,417.</p> <p>Durante los últimos cinco años se incorporaron un total de 403.4 kilómetros a la red de carreteras del sur-sureste.</p> <p>Fuente: Quinto Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, con cifras de 2016.</p>
Red ferroviaria	<p>Presenta evidentes rezagos, pues la extensión de las vías férreas instaladas tan sólo representa 12% del total nacional, con una longitud total de 4,877 kilómetros.</p> <p>Fuente: SEDATU, Plan de Desarrollo de la Región Sur-Sureste, 2013.</p>
Puertos	<p>Están en funcionamiento nueve puertos pertenecientes a la Administración Portuaria Integral Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, uno de Administración Portuaria Integral de FONATUR (Bahía Huatulco, Oaxaca) y 46 puertos de Administración Portuaria Integral concesionados a entidades estatales y agentes privados.</p>
Capacidad aeroportuaria	<p>El tráfico aéreo está respaldado por un total de 26 aeropuertos, 17 internacionales y 9 nacionales, contando con capacidad para el movimiento de cerca de 500,000 operaciones por año y 20 millones de pasajeros.</p>
Generación eléctrica	<p>Están en operación un total de 23 centrales generadoras de electricidad, lo que equivale a 11% del total nacional.</p>
Vivienda	<p>De acuerdo con estimaciones oficiales, la región presenta un déficit de más de 100,000 viviendas, siendo FOVISSSTE e INFONAVIT las instituciones que hacen las mayores aportaciones al desarrollo del sector inmobiliario habitacional.</p>
Plantas de tratamiento de aguas residuales en operación	<p>Están en funcionamiento un total de 537 instalaciones, 21.2% del total nacional (2,536). Veracruz (120) es el estado con el mayor número de este tipo de instalaciones, le siguen Puebla (85), Tabasco (80) y Oaxaca (75). Campeche (15) es el estado que cuenta con el menor número.</p>
Rellenos sanitarios	<p>En los nueve estados que conforman la región, sólo se encuentran en operación un total de 51 rellenos, las restantes instalaciones en operación son tiraderos al aire libre sin capacidad para el reciclaje y re-uso de materiales.</p>

Datos demográficos

Población total	La población de la región asciende a 35,732.4 miles de habitantes lo que representa 29% del total nacional (123,518.3 miles de habitantes). Las cifras correspondientes a cada uno de las entidades federativas de la región y sus respectivas participaciones porcentuales respecto al total regional son: Campeche 935.0 (2.6%), Chiapas 5,382.1 (15.1%), Guerrero 3,607.2 (10.0%), Oaxaca 4,061.5 (11.4%), Puebla 6,313.8 (17.7%), Quintana Roo 1,664.7 (4.7%), Tabasco 2,431.3 (6.8%), Veracruz 8,164.0 (22.8%), Yucatán 2,172.8 (6.0%).
Crecimiento de la población	La tasa de crecimiento de la población a nivel nacional se situó en 2017 en 1.0%, al igual que el promedio de la región. Destacan los estados de Campeche (1.4%) Chiapas (1.2%) y Quintana Roo (2.7%) que registraron tasas mayores al promedio de la región y del nacional.
Población por grupos de edad	La población de 0 y 14 años alcanzó en el año 2017 el 28% del total, la de 15 a 64 años representó el 63.8%, mientras que la de 65 años y más lo hizo con el 8.2% de la población total de la región.
Población indígena	En la región habita 68% de la población indígena del país, Oaxaca es la entidad donde la mayor parte de su población habla alguna lengua indígena (34%), le siguen Chiapas (27%), Quintana Roo (16%), Guerrero (15%), Campeche (12%), Puebla (11%), Veracruz (9%) y Tabasco (3%).
Esperanza de vida al nacer	El promedio de la región es de 74.6 años (año 2017).
Densidad de población	La densidad de la población es de 68 habitantes / kilómetro cuadrado, mayor a la nacional; los estados de Veracruz, Puebla y Tabasco poseen las tasas más altas dentro de la región.
Población por tamaño de la localidad	El 48% de la población vive en localidades menores a 2,500 habitantes. Los estados de Chiapas y Oaxaca presentan la mayor dispersión con 52.7 y 51.3% de su población en este tipo de localidades.
Crecimiento de la población	Quintana Roo presenta la mayor tasa de crecimiento poblacional, mientras que las zonas metropolitanas de Puebla y Veracruz son las de mayor número de población con 24 y 18%, respectivamente.
Población rural	La mayor proporción de la población rural de todo el país se encuentra asentada en los estados de Chiapas y Tabasco.
Saldo neto migratorio	Los estados que presentan saldos netos migratorios negativos expresados en miles de personas son: Chiapas (-14.4), Guerrero (-14.1), Oaxaca (-4.4), Puebla (-5.5), Veracruz (-7.1), mientras que Campeche (+2.2), Quintana Roo (+21.7) y Yucatán (+1.5) registran saldos positivos. El saldo neto de la región es igual a -20.1 miles de personas.
Sistema de ciudades	El Sur – Sureste cuenta con un total de 19 zonas metropolitanas: Puebla-Tlaxcala, Tehuacán (Puebla), Teziutlán (Puebla), Poza Rica (Veracruz), Xalapa (Veracruz), Veracruz (Veracruz), Córdoba (Veracruz), Orizaba (Veracruz), Coatzacoalcos (Veracruz), Minatitlán (Veracruz), Acayucan (Veracruz), Villahermosa (Tabasco), Campeche (Campeche), Mérida (Yucatán), Cancún (Quintana Roo), Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), Oaxaca (Oaxaca), Tehuantepec (Oaxaca) y Acapulco (Guerrero).

Pobreza y carencias sociales

Porcentaje de la población en situación de pobreza	El promedio para el conjunto de la región es 55.4% mayor al total nacional (43.6%), sin embargo, al interior existen grandes contrastes entre los estados, pues mientras en Campeche, Quintana Roo y Yucatán el porcentaje es de 43.8, 28.8 y 41.9% respectivamente; en Chiapas (77.1%), Oaxaca (70.4%), Guerrero (64.4%), Veracruz (62.2%), y Tabasco (50.9%) se guardan los niveles más altos.
Porcentaje de la población en pobreza moderada y extrema	La pobreza moderada en el sur-sureste alcanza en promedio 40.7%, mayor al nacional (35.9%), mientras que la pobreza extrema promedia 14.7% para el total de la región, duplicando el total nacional (7.6%). En el caso de esta última los estados con el mayor nivel son Chiapas (28.1%), Oaxaca (26.9%) y Guerrero (23%). Campeche y Yucatán mantienen niveles de un dígito (6.7 y 6.1%, respectivamente).
Porcentaje de la población con al menos una carencia social	El 32.1% de la población tiene al menos una carencia social en el conjunto de los estados, pero con rango mayor al 40% en Chiapas (40.6%), Guerrero (41.7%) y Oaxaca (47.5%). En contrario, Campeche, Puebla, Quintana Roo y Yucatán mantienen cifras menores a 30%. Tabasco y Veracruz se sostienen en cifras dentro del rango del 30 al 40%.
Porcentaje de ocupantes de viviendas sin drenaje ni excusado	En Guerrero y Yucatán se registran porcentajes que alcanzan 13 y 10%, respectivamente. El resto de los estados del sur-sureste conservan cifras porcentuales de un dígito. El conjunto de la región promedia 4.4%, mayor al promedio nacional (2.14%).
Porcentaje de ocupantes de viviendas sin agua entubada	En Guerrero (15.6%), Chiapas (13.5%) Veracruz (13.4%) y Tabasco (10.1%) se observan los porcentajes más altos de hogares que carecen de este servicio. En el resto de los estados de la región se tienen porcentajes menores a un dígito. El promedio de la región es igual a 9.3%, mientras que a nivel nacional el porcentaje es de 5.4.
Porcentaje de ocupantes de viviendas con piso de tierra	El escenario observado en la variable de ocupantes de viviendas sin agua entubada se repite aquí. Guerrero, Chiapas y Oaxaca alcanzan porcentajes en rangos de 10 a 15%. Situación opuesta se tiene en Campeche (2.9%), Quintana Roo (2.4%) y Yucatán (1.6%), los mejor posicionados. La cifra de la región en conjunto es de 7.0% contra 3.8% del nacional.
Cobertura de los servicios de agua potable respecto al total de la población	En 2015, la cobertura del servicio promedio para el total de la región fue de 93.6%, mayor que el total nacional, que se situó en 92.5%, siendo los estados de Chiapas y Guerrero los que más rezago presentan con 76.4 y 74.6%. Yucatán (95.6%) aparece con la mejor cobertura incluso por arriba de la media nacional (92.5%).
Cobertura de los servicios de alcantarillado respecto del total de la población	En 2015, la cobertura del servicio promedio en el sur-sureste promedia 86.2% cuando la media nacional fue 91.4%. Guerrero y Oaxaca fueron los de menor cobertura con 77.1 y 71.8%. Quintana Roo figura como la entidad con mejores resultados con 95.9%, muy cerca de esta cifra aparece Tabasco, con 95.5%.
Índice de marginación	El índice promedio de marginación para la región es 1.091, siendo la peor posicionada en el contexto nacional.
Grado de marginación	Chiapas, Oaxaca y Guerrero se clasifican dentro de los estados con grado de marginación muy alto y ocupan los primeros lugares en el contexto nacional. Veracruz ocupa el 4º lugar nacional en grado alto, mientras que Tabasco y Quintana Roo alcanzan grado medio. Por su parte, Campeche es considerado en grado de marginación alto, ocupando el 10º lugar nacional y Yucatán el 7º con grado alto.

Potencial productivo

Tabla 3. Producto interno bruto por entidad federativa de la región sur-sureste

Cifras 2015 Millones \$ 2008 = 100	Total	Actividades primarias	Minería y extracción de hidrocarburos	Construcción	Manufacturas	Comercio
Campeche	570,642.6	4,200.8	452,445.1	34,303.7	2,468.5	53,401.2
Chiapas	225,063.9	16,632.2	15,202.6	16,900.3	10,300.9	44,349.2
Guerrero	197,424.4	8,458.2	385.3	20,303.4	10,149.8	38,796.2
Oaxaca	213,729.1	11,896.2	1,898.2	31,658.0	29,744.5	32,017.3
Puebla	434,888.7	18,922.5	7,196.8	31,904.1	95,817.7	70,604.0
Quintana Roo	224,144.3	1,407.3	1,048.6	16,173.8	6,343.7	39,575.5
Tabasco	433,942.1	5,181.8	257,129.7	19,960.2	17,527.8	38,569.8
Veracruz	678,018.8	29,429.1	46,039.6	55,775.5	128,065.8	111,451.0
Yucatán	203,761.3	6,324.1	1,848.4	23,251.0	33,799.8	44,387.3
Sur-Sureste	3,181,615.2	102,452.2	783,274.3	250,320.0	342,028.5	473,241.5
Nacional	13,748,214.5	429,017.7	963,618.2	1,035,241.9	2,374,693.0	2,221,429.9
%	23.1	23.9	81.3	24.1	14.4	21.3
RSS, Nacional						

Fuente: Quinto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto, Anexo Estadístico, septiembre de 2017.

Cuadro 2. Actividades económicas

Estructura de los sectores productivos en el sur-sureste	Los sectores económicos con mayor participación en el producto regional son la extracción de minerales incluidos los hidrocarburos, comercio al por menor, turismo, construcción, electricidad y agua, inmobiliario y manufacturas (fabricación de alimentos, bebidas y refinación de petróleo y sus derivados).
Sector primario	<p>Agricultura extensiva con gran diversidad de cultivos, predominantemente de temporal, que suma un total regional de entre 7.5 y 8.0 millones de hectáreas. Actividad pecuaria con potencial en zonas tropicales y de pastizales, siendo Veracruz el principal polo de desarrollo.</p> <p>El valor de la producción sumando los principales cultivos, es cercano al 17% del total nacional, siendo Puebla, Veracruz y Guerrero los estados que hacen la mayor aportación en este rubro.</p> <p>La región contribuye con el 35% del valor de la producción bovina nacional, 35% de la producción de porcino y 32% del valor de la producción avícola, siendo Puebla y Veracruz los principales productores.</p> <p>La región hace una contribución muy relevante a producción nacional pesquera con el 27% del valor de la producción nacional. En este rubro, Campeche y Veracruz son los principales productores sumando el 45% del total. Oaxaca ocupa el 4º lugar nacional en la actividad forestal aportando el 6% del valor de la producción. Mientras tanto, el total regional representa el 23% de la producción maderable a nivel nacional.</p>
Manufacturas	<p>El producto interno bruto manufacturero participa con el 17.3% del total regional, siendo Veracruz (37.4%) y Puebla (28.0%) los dos polos manufactureros.</p> <p>La región en su conjunto aporta el 14.4% al PIB manufacturero nacional.</p> <p>Es de destacar la relevancia que el Corredor Veracruz -Puebla y el Corredor Transístmico tienen en el desarrollo de la región, sea en el plano industrial, como en lo que se refiere al de servicios. En lo referente al primero de ellos, es preciso señalar las interconexiones existentes que tiene con las demás regiones del país, al ser parte del corredor automotriz y de autopartes.</p> <p>En el sur-sureste se albergan actividades industriales relacionadas con la producción de alimentos y bebidas, textiles y prendas de vestir, petroquímica básica y secundaria, pero no dispone del potencial en industrias pesadas y de bienes de capital.</p> <p>El sector de la construcción desempeña una función esencial en el desarrollo regional, esto debido a la expansión propia de las zonas metropolitanas.</p>
Energía	<p>La extracción de petróleo y gas natural desempeña una función estratégica en el desarrollo del sur-sureste del país. Campeche, Veracruz y Tabasco realizan una aportación significativa al sector energético nacional al contar con la plataforma de producción petrolera terrestre y marítima más importante del país.</p> <p>El sur-sureste concentra el 88.1% del total del PIB de la minería incluida la extracción del petróleo crudo y gas natural, siendo el principal enclave energético del país.</p>
Turismo	Turismo arqueológico, de playa, colonial y ecológico con destinos de gran atractivo nacional e internacional, como son los puertos de Cancún, Riviera Maya, Cozumel, Bacalar, Ixtapa Zihuatanejo, Acapulco, Veracruz, Tuxpan, Huatulco y las ciudades de Oaxaca, Mérida, San Cristóbal de las Casas y Campeche, entre otros.
Comercio	Predomina el comercio al por menor, proveedor de bienes de consumo básico, insumos y materias primas para el consumo intermedio en pequeños establecimientos.
Telecomunicaciones	<p>En el sur-sureste el porcentaje promedio de hogares que disponen de computadora es de 35.3%, por debajo del promedio nacional que es de 45.6%.</p> <p>El porcentaje promedio de hogares con acceso a internet es de 40.6%, inferior al promedio nacional que es 47.0%.</p> <p>Por su parte el porcentaje promedio de hogares que tienen el servicio de telefonía móvil es de 72.6%, superior al promedio nacional que es de 57%.</p> <p>De destacar los casos de hogares con computadora y acceso a internet en los que estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, en donde la cobertura de los servicios es menor o cercana a 30%.</p>

Tabla 4. Trabajadores asegurados afiliados al IMSS

Cifras 2016	Agropecuario	Extractivas	Manufactura	Construcción	Electricidad	Comercio	Transporte	Servicios para empresas y hogares	Servicios sociales y comunitarios	Totales
Campeche	4,684	2,021	11,618	20,273	1,294	22,351	15,536	20,307	23,364	121,448
Chiapas	16,647	466	20,439	16,096	2,998	59,143	7,895	39,758	58,289	217,994
Guerrero	946	2,239	10,266	14,317	3,331	47,289	5,561	60,105	16,744	160,798
Oaxaca	9,284	1,319	16,419	15,960	2,734	48,030	7,800	40,263	61,164	202,973
Puebla	23,685	1,657	169,497	50,983	4,717	127,091	26,939	113,152	52,846	568,567
Quintana Roo	6,366	445	9,921	35,808	2,901	64,237	21,132	209,891	22,407	373,108
Tabasco	9,998	2,707	12,778	20,466	1,579	60,662	10,732	38,931	15,177	173,030
Veracruz	61,023	3,728	92,000	58,473	13,043	175,900	49,827	115,791	156,681	726,465
Yucatán	11,164	1,279	58,408	31,460	3,757	83,277	16,128	64,749	74,690	344,912
Sur - Sureste	143,797	15,861	401,346	263,836	36,354	687,980	161,550	702,947	481,362	2,889,295
Nacional	590,219	128,328	5,208,952	1,620,189	144,690	3,848,829	1,067,206	4,521,479	2,042,331	18,616,624
% RSS/Nacional	24.3	12.3	7.7	16.3	25.1	17.9	15.1	15.5	23.6	15.5

Fuente: Quinto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto. Anexo Estadístico, septiembre de 2017.

Tabla 5. Ingresos en rangos de salarios mínimos de la población ocupada en el sur-sureste (cifras en miles de personas)

Cifras 2017	Total	Hasta 1 SM	1 a 2 SM	2 a 3 SM	3 a 5 SM	5 y más SM	No percibe
Campeche	395	86	113	80	56	24	36
Chiapas	1,864	676	496	210	163	54	265
Guerrero	1,392	255	376	201	110	34	416
Oaxaca	1,521	433	377	192	111	36	372
Puebla	2,553	608	854	415	241	89	346
Quintana Roo	717	95	173	206	140	66	37
Tabasco	820	166	273	170	110	51	50
Veracruz	2,737	654	1,005	476	267	104	231
Yucatán	977	215	313	209	116	53	71
Sur-sureste	12,703	3,188	3,707	2,159	1,314	511	1,824
Nacional	45,295	7,566	14,119	10,940	6,555	2,777	3,338
% RSS/Nacional	28.0	42.1	26.2	19.7	20.0	18.4	54.6

Fuente: Quinto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto. Anexo Estadístico, septiembre de 2017.

El flujo de inversiones en la región sur-sureste

Tabla 6. Presidencia de la República, estrategia sur-sureste.
Proyectos e inversión total estimada

Sector	Número de proyectos	Inversión total estimada millones de pesos
Comunicaciones y Transportes	67	158,619.1
Desarrollo agrario, territorial y urbano	4	465,185.1
Energía (sector eléctrico)	23	110,000.0
Energía (Pemex)	1	438,423.0
Hidráulico	42	31,784.3
Salud	12	6,308.2
Turismo	32	15,328.1
Total	181	1,225,647.9

Fuente: Oficina de la Presidencia de la República, disponible en [presidencia.gob.mx/pni/estrategia-sur-sureste.php].

Tabla 7. Inversión extranjera directa

Estado	Flujos anuales en millones de dólares	Participación % respecto al total de la región sur-sureste
Campeche	113.4	3.2
Chiapas	125.8	3.5
Guerrero	172.9	4.8
Oaxaca	186.4	5.2
Puebla	1,202.4	33.7
Quintana Roo	360.9	10.1
Tabasco	244.0	6.8
Veracruz	1,056.7	29.6
Yucatán	102.4	2.9
Sur-sureste	3,564.9	% / Total Nacional = 12.3
Nacional	28,964.1	

Fuente: Quinto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto. Anexo Estadístico, septiembre de 2017.

La inversión física federal destinada al sur-sureste considera el total de asignaciones presupuestales que el gobierno federal realizó en cada uno de los estados, mismos que suman 367 mil 420 millones de pesos, representando 46.9% del total nacional, siendo Campeche la entidad a la que se destinaron más recursos, con 46.8% del total de la región, con marcada desigualdad respecto al resto de las entidades integradas en la región (Tabla 8).

Conclusiones primera parte

La economía regional al inicio de 2018

Es evidente la desaceleración de la economía regional en el sur-sureste; se irradia a casi todos los sectores de actividad económica. Dicho comportamiento es relevante en tanto que puede ser un factor que inhiba decisivamente las expectativas favorables que podrían generarse

Tabla 8. Inversión física federal destinada a la región sur-sureste
Año 2016. Cifras en miles de pesos

Estado	Monto total	Estructura porcentual
Campeche	173,534,488.0	46.8
Chiapas	29,068,210.4	7.8
Guerrero	16,421,556.1	4.4
Oaxaca	16,860,402.1	4.5
Puebla	18,628,830.7	5.0
Tabasco	61,553,597.9	16.6
Veracruz	43,935,386.5	11.8
Yucatán	7,418,042.1	2.0
Subtotal sur-sureste	367,420,513.7	46.9
Nacional Total	783,711,751.2	100.0

Fuente: Quinto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto, 2017.

con relación a las inversiones que se hace necesario promover para la instalación y desarrollo de las Zonas Económicas Especiales.

El curso de 2018 estará marcado por las incertidumbres generadas en varios frentes del acontecer nacional. El Banco de México, en su “Reporte sobre las Economías Regionales” del tercer trimestre de 2017, consigna el estatus de variables económicas seleccionadas que dan cuenta del hecho de esa presunta desaceleración de la economía mexicana y de sus regiones. Cabe reproducir a continuación lo más relevante que emite la publicación citada:

1. Desempeño débil en la actividad industrial, exceptuadas las manufacturas que permanecen con tendencia positiva, salvo en la región sur que exhibe una desaceleración.
2. La contracción motivada por las afectaciones provocadas por los sismos que afectó la extracción petrolera y como consecuencia de la reducción temporal de la plataforma de producción.
3. La actividad agropecuaria también se ha desacelerado y se encuentra por debajo

de los niveles alcanzados en las regiones norte, centro-norte y centro del país.

4. La industria de la construcción también está inmersa en una evolución negativa. El valor de la producción continúa sin adquirir dinamismo productivo ante el desinterés por detonar proyectos de inversión en nueva infraestructura e instalaciones.
5. La actividad comercial tiene un ligero repunte luego de sufrir sucesivas caídas previas en sus indicadores principales.
6. El turismo no mantiene una expansión sostenida en lo referente al arribo de pasajeros a aeropuertos y de ocupación hotelera y, por el contrario, tuvo una ligera caída en el trimestre de referencia.
7. El uso del crédito bancario y el financiamiento a proveedores debilitó su intensidad en todas las regiones del país; esto hace patente las dificultades que las empresas instaladas en el sur-sureste tienen para apalancar los proyectos relacionados con la formación o la acumulación de capital.
8. El número de asegurados afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social mantie-

ne un menor dinamismo que el resto de las regiones del país y menor capacidad para generar empleos formales.

9. La inflación general anual al mes de noviembre de 2017 mostró un aumento respecto a septiembre, al pasar de 6.35 a 6.63%, sosteniendo una trayectoria a la alza, pero menos pronunciada en la región sur-sureste respecto al resto de las regiones, siendo el norte donde se registra la mayor inflación.
10. El índice de pedidos manufactureros y no manufactureros que muestra las expectativas sobre la actividad en los próximos tres meses refleja una señal de expansión que se desvanece gradualmente.
11. En todas las regiones del país se anticipa un aumento en la expansión de la demanda de bienes y servicios excepto en el sur-sureste. Esta misma percepción se tiene respecto al personal contratado y al acervo de capital físico.
12. Las exportaciones manufactureras hacia Estados Unidos provenientes de la región sur-sureste del país son muy bajas, al representar 2.8% del total nacional. Abona a su favor el hecho de que son las que cuentan con mayor contenido de valor agregado.

Los resultados derivados de la información proporcionada por el banco central permiten afirmar que:

Resulta impostergable que la región sur-sureste fortalezca su posición en el entorno manufacturero nacional. Esto se puede lograr si el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales logra convertirse en un motor de crecimiento económico y prosperidad social.

Segunda parte

Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales de México

Las Zonas Económicas Especiales ofrecen al país nuevas oportunidades de inversión para poder enfrentar los grandes dilemas de la pobreza de la región sur-sureste a través de la industrialización. Del hecho de detonar correc-

tamente los proyectos de inversión contemplados durante la ejecución del plan de desarrollo de cada zona y de proceder en estricto apego a lo establecido en la Ley de Zonas Económicas Especiales dependerá el que esta modalidad industrializadora pueda convertirse en una plataforma exitosa de integración a la globalización económica.

Una anotación adicional a ser considerada desde el principio consiste en el hecho de que las empresas instaladas en estos conglomerados industriales, así como en sus respectivas áreas de influencia, han de desplegar capacidades propias para generar cadenas de valor intra e intersectoriales, así como procurar desarrollar sistemas de integralidad en los procesos de producción que incluyan el eslabonamiento entre: 1) empresas pequeñas proveedoras de insumos locales; 2) empresas medianas provistas de condiciones de inversión suficientes para la producción de bienes industriales de consumo intermedio y final que pueden utilizar para incursionar en mercados de exportación y 3) grandes empresas transnacionales que aprovechan en beneficio propio los avances derivados del diseño, la innovación, la tecnología de vanguardia y el acceso a los mercados internacionales.

Hoy existen más de 4 mil Zonas Económicas Especiales en el mundo, las cuales generan alrededor de 70 millones de empleos, atraen 21% de la inversión extranjera directa y producen 41% de las exportaciones globales.

En el caso de México, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto ha adoptado este modelo empresarial con sumo entusiasmo y, en este tenor, las primeras ZEE han sido aprobadas en la modalidad "por secciones", esto es, estableciendo un polígono amplio dentro del cual podrán instalarse parques industriales individuales desarrollados por un administrador integral y en los cuales se establezcan empresas que realicen actividades productivas. Cada polígono amplio cuenta con una extensión de propiedad de la federación que será desarrollada por una empre-

Desarrollo humano

Producto interno bruto per cápita. Cifras de 2015	Las cifras expresadas en pesos constantes a precios de 2008 para cada uno de los estados de la región son: Campeche (628,545), Chiapas (42,846), Guerrero (55,330), Oaxaca (53,268), Puebla (70,213), Quintana Roo (142,330), Tabasco (182,030), Veracruz (84,259), Yucatán (96,170) para un total regional que promedia 150,554 por arriba del total nacional que alcanzó la cifra de 113,616.																																																
Recursos del Programa Prospera	El gasto federal total del programa Prospera destinado a la región ascendió en 2017 a 20,402.7 millones de pesos, 43.7% del total nacional (46,670.6 millones de pesos). El número de familias atendidas alcanzó 8.5 millones de personas, esto es, 27.5% del total nacional (30,9 millones de personas).																																																
Salud Disponibilidad y accesibilidad por cada 1,000 habitantes a la atención médica en salud (cifras de 2016)	El número de médicos promedia 2.0; Chiapas (1.5), Oaxaca (1.9), Quintana Roo (1.7) y Veracruz (1.7) se encuentran situados por debajo del total regional. A su vez, este total es inferior al total nacional (2.4). El número de enfermeras asciende a 2.2, siendo Yucatán (3.4) el mejor posicionado; el resto de los estados se encuentra muy cerca de la media regional. El número de camas promedia en la región 0.9, estando esta cifra a la par del total nacional (1.0); en general, los estados pertenecientes del sur-sureste se acercan mucho a la media regional a excepción de Chiapas (0.6), que presenta un rezago importante en este rubro.																																																
Índices de mortalidad general e infantil (cifras de 2016)	La tasa de mortalidad general para el total de la región fue de 5.6%, muy similar al total nacional (5.5%). Veracruz y Oaxaca, en particular, requieren trabajar en abatir sus grados de mortalidad general, que se sitúan en 6.7 y 6.2%, respectivamente. La tasa de mortalidad infantil para el total del sur-sureste fue de 13.3%, siendo ahora Campeche (16.4%) y Tabasco (15.5%) los estados con las más altas tasas. El total regional es también superior al total nacional (12.3%).																																																
Educación Años de estudio de la población (cifras de 2016)	La región en su conjunto promedia 8.4 años de estudio de la población. Dicha cifra es menor al total nacional, que es de 9.3 años. Campeche (9.3), Tabasco (9.4) y Yucatán (9.0) son los estados mejor posicionados. Por su parte, Chiapas (7.4), Guerrero (7.9) y Oaxaca (7.6) distan de lograr niveles cercanos al promedio de la región.																																																
Índice de analfabetismo (Ciclo escolar 2016-2017)	El total del sur-sureste alcanzó en el periodo 2016-2017 un índice de analfabetismo de 8.1%, muy por encima del total nacional (4.7). Entre los estados integrantes de la región existen grandes contrastes en este renglón. Campeche (5.9%), Puebla (7.2%), Quintana Roo (3.4%), Tabasco (5.0%) y Yucatán (6.6%) registran niveles por debajo del promedio. Por su parte, Chiapas (13.9%), Guerrero (11.4%), Oaxaca (11.4%) y Veracruz (8.0%) necesitan de esfuerzos y recursos extraordinarios para abatir el analfabetismo.																																																
Cobertura educativa (ciclo escolar 2016-2017)	<table><tr><th>Estado</th><th>Básica</th><th>Media</th><th>Superior</th></tr><tr><td>Campeche</td><td>94.0</td><td>73.7</td><td>33.8</td></tr><tr><td>Chiapas</td><td>100.0</td><td>69.3</td><td>20.7</td></tr><tr><td>Guerrero</td><td>99.8</td><td>65.6</td><td>20.9</td></tr><tr><td>Oaxaca</td><td>100.0</td><td>64.0</td><td>19.0</td></tr><tr><td>Puebla</td><td>100.0</td><td>78.1</td><td>41.1</td></tr><tr><td>Quintana Roo</td><td>89.6</td><td>72.7</td><td>26.8</td></tr><tr><td>Tabasco</td><td>100.0</td><td>83.6</td><td>36.4</td></tr><tr><td>Veracruz</td><td>93.2</td><td>78.2</td><td>32.0</td></tr><tr><td>Yucatán</td><td>95.6</td><td>81.8</td><td>37.1</td></tr><tr><td>Total sur-sureste</td><td>96.9</td><td>74.1</td><td>29.7</td></tr><tr><td>Total Nacional</td><td>96.4</td><td>76.6</td><td>37.3</td></tr></table> <p>La cobertura de educación superior en los estados del sur-sureste se encuentran 29.7% contra 37.3% del total nacional. Lograr una mayor cobertura es factor decisivo para hacer exitosa cualquier estrategia de desarrollo regional.</p>	Estado	Básica	Media	Superior	Campeche	94.0	73.7	33.8	Chiapas	100.0	69.3	20.7	Guerrero	99.8	65.6	20.9	Oaxaca	100.0	64.0	19.0	Puebla	100.0	78.1	41.1	Quintana Roo	89.6	72.7	26.8	Tabasco	100.0	83.6	36.4	Veracruz	93.2	78.2	32.0	Yucatán	95.6	81.8	37.1	Total sur-sureste	96.9	74.1	29.7	Total Nacional	96.4	76.6	37.3
Estado	Básica	Media	Superior																																														
Campeche	94.0	73.7	33.8																																														
Chiapas	100.0	69.3	20.7																																														
Guerrero	99.8	65.6	20.9																																														
Oaxaca	100.0	64.0	19.0																																														
Puebla	100.0	78.1	41.1																																														
Quintana Roo	89.6	72.7	26.8																																														
Tabasco	100.0	83.6	36.4																																														
Veracruz	93.2	78.2	32.0																																														
Yucatán	95.6	81.8	37.1																																														
Total sur-sureste	96.9	74.1	29.7																																														
Total Nacional	96.4	76.6	37.3																																														

Becas (ciclo escolar 2016-2017)	En el país se otorgaron un total de 7, 702,378 becas, mientras en la región sur-sureste la cifra total ascendió a 3, 704,240, siendo Chiapas (834,491) y Veracruz (680,140) los estados con mayores apoyos en este rubro.
Seguridad Pública Presuntos delitos registrados en 2017	El número total de delitos en la región ascendió a 305,980, siendo Puebla (53,800), Tabasco (60,395) y Veracruz (49,205) los estados en los que se concentra el problema (53.4% del total). Campeche (1,924) es el mejor posicionado.

sa ganadora de un concurso público organizado por la autoridad federal para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales.

En el *Reporte CESOP 102*, de enero de 2017, se publicó la investigación de Ricardo Martínez Rojas Rustrián, “Claroscuros y potencialidades de las Zonas Económicas Especiales”, que abordó con amplitud los conceptos básicos implícitos en esta modalidad de inversión industrial, así como las bondades que estos proyectos pueden arrojar en favor del desarrollo económico de la región. Entre las más reconocidas internacionalmente destacan:

1. Se desarrollan bajo esquemas de especialización industrial en pocos sectores y ramos de actividad económica y durante fases más avanzadas, buscando la diversificación hacia la inclusión de nuevos procesos industriales.
2. Las Zonas Económicas Especiales se asientan en instalaciones creadas expresamente para el desarrollo de la producción industrial y están dotadas con infraestructuras modernas y funcionales.
3. Poseen un modelo regulatorio propio como zonas libres y con potencial para convertirse en complejos industriales tecnológicos de avanzada.
4. Permiten albergar un amplio conglomerado de empresas productivas, cada una con sus propias escalas de inversión, pero todas prospectadas para operar en el largo plazo.
5. Se asientan en lugares en situación de atraso, por lo que uno de los objetivos principales es que las empresas instala-

das allí sean verdaderos recintos de generación de empleo.

6. Los organismos administradores de la zona de que se trate deberán contar con un plan de desarrollo que propicie la inclusión social en las zonas aledañas de influencia (creación de infraestructura urbana y de respeto a los pobladores originarios del lugar) (Cuadro 3).

Los nuevos desafíos

1. La instalación de las Zonas Económicas Especiales ha pasado de ser una visión de futuro del gobierno a un proyecto en desarrollo que permitirá desencadenar un proceso más intensivo de industrialización de la región sur-sureste del país a través de inversiones masivas, atrayendo empresas ancla en sectores con vocación y potencial productivo. Lograr que el proyecto alcance escalas de inversión masiva y de cuantía es el primer gran desafío.
2. La factibilidad de las zonas propuestas para la instalación de los complejos industriales de Lázaro Cárdenas-La Unión (Michoacán y Guerrero), Puerto Chiapas (Chiapas) y Coatzacoalcos (Veracruz) puede confirmarse, pues se trata de polos de desarrollo consolidados en términos de infraestructura y conectividad. Sin embargo, éste no es el caso de las áreas de influencia, pues se trata de municipios con grandes rezagos sociales y económicos que requieren de grandes montos de gasto público.
3. Las Zonas Económicas Especiales son conceptuadas como parte de una política

Cuadro 3. Principales avances

Concepto	Descripción de avances recientes y relevantes
Declaratorias	El 28 de septiembre de 2017 se firmaron las tres primeras declaratorias de creación de Zonas Económicas Especiales en Coatzacoalcos (Veracruz); Lázaro Cárdenas-La Unión (Michoacán y Guerrero); y Puerto Chiapas (Chiapas). El 18 de diciembre de 2017 se firman las declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Salina Cruz (Oaxaca) y Progreso (Yucatán) con lo que suman un total de cinco ZEE.
Inversiones comprometidas	Los compromisos de inversión ascienden a 6 mil 200 millones de dólares, con lo que el gobierno proyecta que en los próximos 10 o 15 años se tenga una inversión del orden de los 36 mil millones de dólares (unos 700 mil millones de pesos).
Proyectos identificados	La autoridad federal para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales ha identificado 126 proyectos de infraestructura económica, con un valor estimado de 96 mil 558 millones de pesos para cinco proyectos de ZEE.
Clasificación de los proyectos	Los proyectos de infraestructura identificados para el total de ZEE se dividen en “complementarios”, que son proyectos que se encuentran en la cartera de diversas dependencias y que mejorarán las condiciones de las áreas de influencia y que suman 82, con un valor estimado de 88 mil 891 millones de pesos, y los denominados de “última milla”, que son proyectos necesarios para la puesta en marcha y funcionamiento de las secciones de las ZEE en predios de la federación, con 44 de ellos y valor estimado de 7 mil 677 millones de pesos.
Proyectos estimados	El gobierno federal asegura que poco más de 250 empresas han manifestado su interés por ingresar a estos proyectos en los sectores de energía, petroquímica, acero y agroindustria.
Marco regulatorio	Se trabaja en la estrategia a seguir para que las ventanillas de gestión trabajen en favor de brindar certidumbre jurídica a los inversionistas. Se trata de crear un marco de cooperación y colaboración entre todos los actores que intervienen en la implementación y administración de las zonas, así como en la facilitación de trámites y gestiones fiscales, regulatorios y aduaneros.
Adquisición de bienes muebles	En el Quinto Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto se precisó la existencia de 53 inmuebles que la federación ha formalizado su adquisición, 29 de ellos se ubican en Chiapas y 24 en Veracruz, estando en proceso la adquisición de predios en Oaxaca.
Ventanilla única	Se trabaja en la conformación de la ventanilla única con un clúster de servicios, la confección del paquete de incentivos fiscales y de otros tipos, tanto federales como estatales, municipales y la identificación de las vocaciones productivas que maximizarán las probabilidades de éxito de cada ZEE a partir de sus capacidades actuales y potencial productivo. Se han identificado casi dos mil trámites en los tres niveles de gobierno para empresas, administradores integrales y se establecieron 20 convenios con cámaras, asociaciones y tres sindicatos obreros nacionales.
Los esfuerzos por formalizar la conformación de las áreas de influencia de las ZEE	Están en proceso la suscripción de convenios de coordinación con los estados y municipios para formalizar la conformación de las áreas de Influencia de las ZEE y establecer las responsabilidades que tendrá cada nivel de gobierno. En paralelo se trabaja para publicar los lineamientos para el otorgamiento de permisos, asignaciones y autorizaciones que permitirán establecer las reglas de juego para los potenciales inversionistas que prevé la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales. Asimismo se avanza en la integración de los planes de desarrollo de cada ZEE.
Firma de cartas de intención	Se han suscrito cartas de intención de 9 de los 10 estados susceptibles de que en su territorio se establezca una ZEE. Además, se ha contado con la cooperación de los congresos y cabildos locales para homologar 18 legislaciones del marco jurídico estatal y municipal con el del ámbito federal, con la finalidad de facilitar el establecimiento y desarrollo.

Marco de coordinación intergubernamental	Se han incorporado a los actores locales, tales como los presidentes municipales y sus respectivos cabildos de los municipios epicentro de las ZEE y sus áreas de influencia para conocer la realidad y las necesidades sentidas desde lo local y así compartir y construir consensos con una visión compartida.
Vinculación en investigación y desarrollo	Se están consolidando acuerdos de cooperación interinstitucional en materia de educación superior para el fortalecimiento y desarrollo de las ZEE utilizando mecanismos de vinculación en investigación y desarrollo para la innovación y la capacitación del capital humano en la región.
Estrategia de atracción y promoción de inversiones	<p>Se ha desarrollado una estrategia de promoción de inversiones que sirve para atraer inversión productiva. En el plano nacional esto se logra identificando los sectores, industrias y actores relevantes y que son compatibles con las vocaciones productivas de la ZEE de que se trata, así como con las necesidades de las cadenas de valor. El establecimiento de estos contactos incluye desarrolladores industriales, industrias de la transformación, inversionistas y empresas proveedoras.</p> <p>En el plano internacional la estrategia se orienta a los países que cuentan con un esquema similar de operación de ZEE y en los cuales los desarrolladores industriales internacionales de esas zonas pudieran tener interés por participar en México, así como con los países con los cuales existe una alta integración comercial o interés particular por desarrollarla.</p> <p>Se han llevado a cabo giras de promoción a nivel internacional en coordinación con Pro México, la agencia encargada de la atracción de inversión y promoción comercial, así como con la Secretaría de Relaciones Exteriores, que cubre las regiones de Norteamérica, Latinoamérica, Europa, Asia y Medio Oriente, en donde se ha presentado el modelo mexicano de Zonas Económicas Especiales.</p> <p>Se han suscrito mecanismos de colaboración con otros países y organismos públicos o empresariales para el fortalecimiento de la promoción de las Zonas Económicas Especiales y el intercambio de mejores prácticas.</p>

Fuente: Autoridad federal para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, en [<https://www.gob.mx/zee>].

de desarrollo regional de largo plazo. En la coyuntura actual es sumamente alto el riesgo de que el impulso inicial se pierda con el paso del tiempo. Esto ante la posible entrada de un gobierno distinto que defina como válidas otras opciones y prioridades regionales para detonar el sur-sureste del país.

Conclusiones segunda parte

Las economías del sur-sureste de México necesitan encontrar fórmulas para mejorar las condiciones de productividad y competitividad. Esto incluye aumentar los estándares educati-

vos de la población y, por ende, la calidad del capital humano empleado.

Conviene a corto plazo hacer una mejor asignación de los recursos y los factores empleados en los procesos de producción, introduciendo el factor tecnológico intensivo a lo largo de todos los procesos que acompañan la formación de cadenas de valor.

Aumentar la accesibilidad a fuentes de financiamiento alternas que signifiquen costos crediticios más reducidos o preferentes en favor de las empresas.

Por otro lado, el desarrollo de las ZEE debe apearse a las vocaciones productivas propias de las economías locales. Puede anticiparse, por lo que se observa de los avances recientes reportados por la autoridad federal para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, que estos complejos industriales fueron pensados para albergar empresas relacionadas con el sector energético. Si esto es así, la economía de la región asegurará un mejor porvenir, pues se trata de una división industrial que puede contribuir a la formación de nuevas cadenas de valor global y coadyuvar a una mayor diversificación de las economías estatales.

Los grandes cuestionamientos siguen en el aire. Todos resultan clave en las decisiones de inversión:

- ⇨ ¿Las inversiones millonarias prospectadas podrían destinarse a fortalecer el apoyo de proyectos de capitalización para las Mipymes instaladas en el sur-sureste?
- ⇨ ¿Las áreas de influencia realmente serán zonas receptoras de los beneficios sociales del proyecto ZEE? Y, ¿Podrán mejorar su calidad de vida las poblaciones originarias de los municipios que albergarán los complejos industriales?
- ⇨ ¿Las Zonas Económicas Especiales tienen viabilidad en un horizonte de largo plazo considerando las experiencias de otros proyectos de desarrollo que se han impulsado en el sur-sureste, pero que evidentemente no han aliviado o atenuado las condiciones de atraso, pobreza y marginación social?
- ⇨ ¿La autoridad federal realmente está actuando con apego a los procedimientos aplicados en experiencias internacionales exitosas?
- ⇨ ¿Las Zonas Económicas Especiales garantizan la viabilidad de las inversio-

nes prospectadas reconociendo que las facilidades regulatorias, arancelarias y fiscales no son suficientes para hacer exitosa la estrategia de atracción de inversiones instrumentada por la autoridad federal?

- ⇨ ¿Pueden las Zonas Económicas Especiales detonarse en un panorama caracterizado por la desaceleración económica y con factores de riesgo altos que detengan o posterguen la llegada de nuevas inversiones?
- ⇨ ¿Habrà la voluntad política de parte del gobierno mexicano entrante para realizar las cuantiosas inversiones que son necesarias para mejorar la conectividad al interior de la región, hacia el resto del país y para desarrollar la infraestructura portuaria y aeronáutica que es indispensable en la formación de una economía regional abierta (interconexiones entre el Pacífico y el Golfo de México)?
- ⇨ ¿Es posible minimizar los daños provocados por desastres naturales y sus impactos sobre la infraestructura disponible de la región?
- ⇨ ¿Las Zonas Económicas Especiales podrán hacer una contribución sustantiva para mitigar la pobreza y la marginación que existe en las áreas de influencia?
- ⇨ ¿Qué se va a hacer para fortalecer el sistema educativo de la región que guarda grandes rezagos frente a las demás regiones del país?
- ⇨ ¿Se va a realizar una valoración de carácter geopolítico y estratégico de la frontera sur como un medio para fortalecer la soberanía de la nación, como también para intensificar los lazos comerciales con los países de América Latina?
- ⇨ ¿Qué inversiones realizará el gobierno entrante para instalar nuevos centros de innovación y desarrollo tecnológico en la región sur-sureste?

DESIGUALDAD SALARIAL EN MÉXICO. UN ENFOQUE REGIONAL

Jorge Eduardo Castro Olivares*

Joshua Hynam Taylor Ortiz**

“El salario es la cantidad de dinero que el capitalista paga por un determinado tiempo de trabajo o por la ejecución de una tarea determinada”.

Karl Marx, 1849.

Introducción

Si continuamos en la línea de lo expuesto por Marx en 1849, se puede determinar al *salario* como el pago por la mercancía, entendiendo a la fuerza de trabajo precisamente como tal: una mercancía, lo que demarca entonces el precio de ella. Siendo así, el salario está dado por la oferta y demanda de trabajo. Dentro de las oscilaciones, el salario quedará determinado por el coste de producción, sostener al obrero, educarlo para el oficio, y el tiempo de trabajo necesario para producir “x” mercancía. Por tanto, el salario estará determinado también por el precio de los medios de vida indispensables.¹

La inflación merma el ingreso obtenido por los trabajadores, por lo que es sustancial para el empleador hacer una revisión salarial con el objetivo de mantener al obrero en condiciones



óptimas y favorecer así la productividad, generando una mayor utilidad. Con esto podemos inferir que la ganancia capitalista es también un determinante del salario, ya que el precio de venta de una mercancía está definido en tres partes: la primera, el pago de insumos o mantenimiento de herramientas; la segunda, el pago de la fuerza de trabajo; y la tercera, la utilidad/ganancia. La ganancia, entonces, aumenta en la medida que disminuye el salario y viceversa.

Es así como el salario, al ser la fuente principal de ingresos de la clase trabajadora y determinante importante de la ganancia empresarial, obliga al Estado y a los representantes de empleadores y/o trabajadores, a llegar a un con-

* Licenciado en economía por la UAM. Integrante del proyecto: Elementos para la creación de un sistema regional de patrimonio.

** Licenciado en economía por la UAM. Integrante del proyecto: Impacto macroeconómico y social del sector salud en México

¹ Karl Marx, “Trabajo asalariado y capital”, *Marxists Internet Archive*, 1849, Biblioteca Virtual Espartaco, en [<https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/49-trab2.htm>] (consulta: 23 de enero de 2018).

senso de cuál es el ingreso mínimo² con el que se puede subsistir.

El salario es la principal fuente de ingreso de los trabajadores.³ Desde el punto de vista de la economía, los salarios son parte crucial de los costos en una empresa, lo que convierte al salario en una variable esencial para el estudio de la competitividad empresarial, del empleo, de la productividad y de la inversión, motivos que obligan al Estado y a los representantes de empleadores y trabajadores a considerar reformas, elaborar estrategias y reconsiderar políticas salariales.⁴

Entonces, se entiende que el proceso de la determinación del salario está formado por un conjunto de procesos simultáneos de niveles de competencia. El sistema económico es un factor endógeno del salario por la competencia que se lleva a cabo en el proceso de acumulación de capital. El sistema político, ideológico y cultural es un determinante exógeno, ya que este factor es decisivo en la mediación del Estado en la confrontación entre los empleadores y la clase trabajadora.⁵

La desigualdad salarial es un problema a nivel mundial (dada la gran concentración de capitales en las regiones más industrializadas de cada país) o, según Smith, tendría que ver con dos causas: o los trabajadores no son igualmente atractivos para la comunidad o los trabajadores no son sustitutos perfectos entre sí.⁶

² Según la OIT, el salario mínimo debe ser “la suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculada, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida ni por acuerdo individual, ni colectivo, que está garantizada por ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países”.

³ Karl Marx, “Trabajo asalariado y capital”, *op. cit.*

⁴ R. Rangel, “Determinantes del salario: Una perspectiva desde la lógica de valorización de capital”, tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2012, en [http://dcsh.izt.uam.mx/posgrados/mydes/economiasocial/wpcontent/themes/economiasoc/les_doctorado_tesis/rangel_cruz_raul_alberto_tesis_UAMI15760.pdf].

⁵ *Idem.*

⁶ J. Albano y J. Salas, *La inversión en capital humano: sus efectos sobre las retribuciones. Teorías económicas sobre*

Durante la segunda mitad del siglo xx, el modelo del capital humano se convirtió en un instrumento empírico ampliamente utilizado para mostrar la relación entre educación y diferenciación salarial a escala mundial teniendo como hipótesis central que el grado de ingresos de un individuo dependía de su nivel de inversión en capital humano. Estudios pioneros sobre capital humano, como los de Schultz⁷ y Becker⁸ destacan el vínculo entre educación, productividad e ingreso.

En México, la mayoría de los estudios realizados sobre desigualdad salarial se apoya en la hipótesis de que son las leyes de la oferta y la demanda las fuerzas explicativas del fenómeno, ya sea por el lado de la tasa de rentabilidad de la educación o por la hipótesis del incremento de la demanda de trabajo y sesgo tecnológico. El estudio pionero de Carnoy⁹ reportaba una relación positiva entre escolaridad e ingreso en México, con una tasa de retorno de 15%, mientras que Psacharopoulos¹⁰ obtuvo una tasa de retorno idéntica a la evaluada por Carnoy, Bracho y Zamudio, quienes calcularon una tasa ligeramente inferior de 11.7%. Por otro lado, Ordaz¹¹ encontró que la tasa de rentabilidad marginal en 2005 para primaria fue de 5.2% en el ámbito rural y de 3.3% para el urbano; para secundaria se disparó 9.8 y 4.9%, respectivamente, mientras que 12.6 y 14.9% en preparatoria, y licenciatura de 8.4 y 9.9% correspondientemente.

el mercado de trabajo, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 167-208.

⁷ T. W. Schultz, “Education and Economic Growth; Capital Formation by Education”, *Journal Political Economy*, núm. 68, 1961, pp. 571-583.

⁸ G. Becker, “Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education”, *National Bureau of Economic*, Nueva York, 1964.

⁹ M. Carnoy, “Earnings and Schooling in Mexico”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 15, 1967, pp. 408-419.

¹⁰ P. Psacharopoulos y E. Vélez, “Returns to Education during Economic Boom and Recession: Mexico 1984, 1989, 1992”, *Education Economics*, núm. 4, 1996, pp. 271-320.

¹¹ J. L. Ordaz, “México: capital humano e ingresos. Retornos de la educación, 1994-2005”, *CEPAL*, núm. 90, 2007, pp. 1-67.

En un estudio realizado para determinar las desigualdades salariales en México durante el periodo de 2005-2010, Garza y Quintana¹² encontraron una paradoja económica entre la escolaridad y el ingreso, ya que mientras un grupo de estados del país en los que la tendencia entre alta escolaridad y altos ingresos por encima de la media es consistente (Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Distrito Federal, Sonora, Sinaloa, Aguascalientes), también hay otros que, a pesar de contar con altos niveles escolares, reportan bajos ingresos (Campeche, Nayarit, San Luis Potosí, Durango y Tabasco); y más aún, los tres estados más pobres del país (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) se encuentran entre las regiones de mayor proporción de asalariados con estudios superiores en el país, poniendo de esta manera en evidencia que la escolaridad por sí sola no es suficiente para explicar los diferenciales de ingreso en una región.

Esta paradoja económica (que la escolaridad aumente y el ingreso descienda) se verifica en los países que han privilegiado políticas laborales más ortodoxas, como es el caso de Estados Unidos, México y Reino Unido, las cuales han dado como resultado la reducción de la participación de los ingresos provenientes del trabajo como proporción de la renta nacional.

El desarrollo socioeconómico no se da uniformemente en un territorio; se da con mayor intensidad en unos lugares, provocando desigualdades regionales. La macrocefalia, que es la alta primacía del sistema de ciudades (de la que hablaba el colombiano Rubén Utría en 1972) subsiste en la actualidad. Este fenómeno de alta concentración poblacional y de actividad económica es de las principales causas de la desigualdad regional.¹³

¹² B. E. Garza Acevedo y L. Quintana Romero, "Determinantes de la desigualdad salarial en las regiones de México: 2005-2010. Una visión alternativa a la teoría del capital humano", *Paradigma Económico*, año 6, núm.1, 2014, pp. 33-48.

¹³ R. Utría, "Una política de desarrollo regional y urbano en función de la realidad latinoamericana", Congreso Interamericano de Planeación, Bogotá, Colombia, 1972, pp. 21-22.

La desigualdad regional se ve reflejada comúnmente en el ingreso per cápita y el nivel de vida de la población. Luis Unikel menciona que la disparidad regional se da por la conjugación de una serie de factores: geográficos, históricos y de decisiones de política económica. Concuere con la teoría del colonialismo interno, que en pocas palabras consiste en que las urbes son el centro y las periferias las subsidian, provocando mejores estándares de vida en las ciudades "industriales" que en las "agrícolas".¹⁴

En el caso mexicano urge reducir las disparidades territoriales y de ingreso; se debe frenar el crecimiento de las zonas metropolitanas como la Ciudad de México y fomentar el surgimiento de urbes en estados de la república que enfrentan claras disparidades. Para implementar una política de desarrollo regional es necesario tomar una posición basada en valores sociales de respeto a los derechos humanos, fomentando una vida digna para el trabajador.

La preocupación del fomento del desarrollo regional no es reciente, está presente en el país desde las administraciones de la década de 1970, pero las acciones implementadas no han sido las correctas o no han sido suficientes.¹⁵

La planificación del desarrollo regional plantea problemas más complejos que una planificación tradicional de decisiones globales, por lo que es más común utilizar la planificación agregativa en política económica, lo que provoca un estancamiento al intentar implementar tal planificación en los niveles desagregados. En estos niveles opera la planificación regional.¹⁶

Lo interesante al realizar un análisis por región es utilizar la información estadística disponible (mayormente agregada) para producir información que sea útil para la preparación de planes

¹⁴ L. Unikel, *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976, pp. 23-27.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 30-35.

¹⁶ S. Boiser, "Técnicas de análisis regional con información limitada", *CEPAL*, 1980, en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9361/S8000626_es.pdf].

regionales que busquen, en nuestro caso, un crecimiento real del salario de los trabajadores, sin descuidar la ganancia de los empresarios.

Uno de los enfoques comúnmente utilizados para que el análisis regional sea útil es el de *economías de aglomeración*, ya que explican la concentración de la actividad económica, dividiéndose en tres tipos: de escala, de localización y de urbanización.

Las regiones con alta concentración de actividad productiva son las que a su vez proporcionan a las empresas fuerza laboral calificada, facilidades de infraestructura, generación y aplicación de innovación tecnológica, entre otras.¹⁷

Otra forma de entender las economías de aglomeración es la manera inductiva. Se dice que una industria que aumenta su productividad junto al tamaño de la ciudad donde se ubica es sensible a las economías de aglomeración.

El tamaño de la ciudad o la concentración de dicha industria en la ciudad será la prueba de este tipo de economía de aglomeración (de escala, de localización o de urbanización).¹⁸

Para desarrollar un estudio regional y poder bosquejar soluciones aplicables y reales encontramos fundamental no sólo dividir al país en dos zonas sino el dividirlo en más. La regionalización disponible en INEGI (Tabla 1).

Los montos promedio de algunas variables que podrían tratar de explicar la causa de la desigualdad salarial durante 2015 (Tabla 2).

La región centro sur es la que más se destaca de entre todas las regiones al contar con los valores promedio más altos calculados.

¹⁷ R. Arriaga, E. Leyva y J. L. Estrada, "Perfil y estructura industrial de Guanajuato y Querétaro: un análisis de la producción, el empleo y los salarios", *Revista Análisis Económico*, México, 2005, pp. 137-142.

¹⁸ M. Polése, *Economía urbana y regional*, Libro Universidad Regional, Costa Rica, 1994, pp. 83-103.

La Ciudad de México es la entidad que reporta mayores niveles tanto en educación como en salarios y es el Estado de México el que reporta el mayor monto poblacional y de inversión, tanto de la región como a escala nacional.

Dentro de este mismo contexto, los menores valores promedio reportados no pertenecen a una misma región, ya que mientras la región suroeste reporta los menores promedios tanto en educación (siendo Chiapas el estado con menor grado de educación a nivel nacional) como en salarios, la región sureste es la que cuenta con el menor promedio poblacional, a pesar de que Campeche es el estado que reporta el mayor monto de salario promedio de la región, incluso a nivel nacional; y la región oeste es la que presenta el menor promedio en cuanto a inversión, siendo Nayarit el estado con menor inversión de la región (Gráfica 1).

En el estudio realizado por Garza y Quintana,¹⁹ dentro de los postulados centrales que explican (justifican) la desigualdad salarial se encuentra la relación directa y positiva existente entre el grado de educación y el salario, para 2010 se descubrió una paradoja económica respecto a esta relación, misma que persiste en 2015, ya que mientras la Ciudad de México es la demarcación que reporta el mayor grado de educación (11.1 años) a nivel nacional, es Campeche el estado que goza del mayor salario (398.32) (Gráfica 2).

Algo similar ocurre en los valores más bajos, ya que mientras el salario más bajo a nivel nacional se da en el estado de Sinaloa (225.92), Chiapas es el estado con el menor grado de educación (7.3 años).

Con base en los datos expuestos queda claro que la desigualdad salarial desde un enfoque regional es un problema que existe en el país hasta 2015.

¹⁹ B. E. Garza Acevedo y L. Quintana Romero, "Determinantes de la desigualdad salarial...", *op. cit.*

Tabla 1. La regionalización disponible en INEGI

Región	Estados
Noroeste	Baja California Norte, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora
Noreste	Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas
Oeste	Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit
Este	Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz
Centro Norte	Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas
Centro Sur	Ciudad de México, Estado de México y Morelos
Suroeste	Chiapas, Guerrero y Oaxaca
Sureste	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán

Tabla 2. Valores promedio 2015

Región	Salarios*	Inversión**	Población***	Educación****
Noroeste	261.30	3,067	25,259,62	9.7
Noreste	304.72	3,675	38,387,06	9.9
Oeste	266.44	2,122	35,803,97	9.0
Este	276.88	3,259	46,031,49	8.7
Centro Norte	284.60	3,785	27,003,24	9.0
Centro Sur	332.87	17,888	90,033,57	10.0
Suroeste	258.70	6,165	42,396,83	7.5
Sureste	294.11	3,579	17,234,85	9.2

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2015.

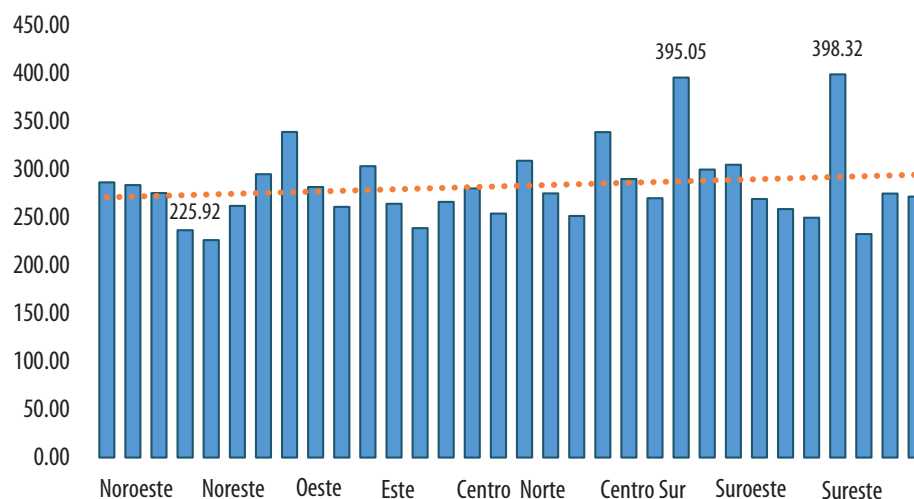
* Salarios promedio (IMSS).

** Inversión bruta de capital fijo promedio (millones de pesos).

*** Total poblacional promedio.

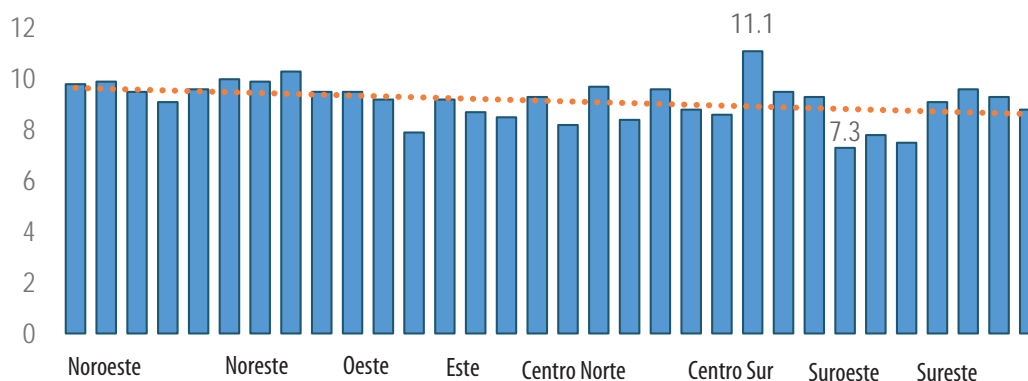
**** Grado de educación promedio (años).

Gráfica 1. Salarios



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2015.

Gráfica 2. Grado de educación (años)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2015.

En síntesis, la desigualdad es un problema que impera en la sociedad mexicana beneficiando a ciertas regiones, propiciando mejoras tanto salariales, educativas y de inversión.

No necesariamente corresponde que los estados integrantes de cada una de las regiones posea el mismo nivel tanto educativo, salarial, poblacional y de inversión. Si bien es cierto que las economías de aglomeración están presen-

tes en algunas regiones del país, éstas también podrían explicar hasta cierto punto la existencia de estas disparidades.

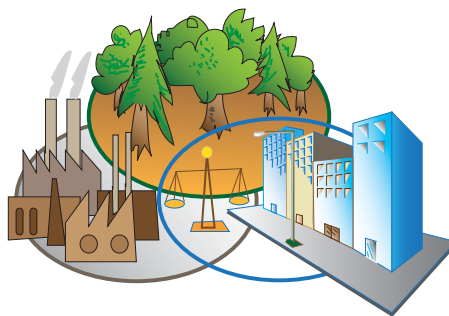
Queda claro que las acciones tanto políticas como sociales implementadas hasta la fecha han dado mucho qué desear respecto a su funcionabilidad, ya que éstas no han contribuido a desaparecer o disminuir estos problemas.

POLÍTICA MONETARIA Y DESARROLLO REGIONAL

Christopher Cernichiaro Reyna*

Introducción

La tasa de interés nominal representa el instrumento de política monetaria a través del cual el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervienen en la economía, de manera que un incremento de dicha tasa induce una reducción de la demanda agregada a través del consumo, de la inversión y de la balanza comercial; de tal manera que las empresas responden contrayendo su nivel de producción y, por ende, el número de trabajadores contratados.¹ Múltiples documentos abordan la validez empírica de estos contextos teóricos, tanto para países desarrollados como en vías de desarrollo. Para el caso mexicano hay excelentes contribuciones.² Sin embargo,



la mayoría se enfocan en estudiar las causas y los efectos de la intervención del Banco Central a nivel agregado, de manera que los efectos a nivel subnacional prácticamente no han recibido atención. Varios autores han investigado los efectos regionales en Indonesia, China y Estados Unidos.³

* Licenciado en economía por la Universidad de Guanajuato. Maestro en ciencias económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana.

¹ R. Clarida, J. Galí & M. Gertler, "The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 4, 1999, pp. 1661-1707; J. Galí & T. Monacelli, "Monetary policy and exchange rate volatility in a small open economy", *The Review of Economic Studies*, vol. 72, núm. 3, 2005, pp. 707-734; J. Galí, *Monetary policy, inflation, and the business cycle: an introduction to the new Keynesian framework and its applications*, Princeton University Press, 2008.

² A. Torres, "Un análisis de las tasas de interés en México a través de la metodología de reglas monetarias", Documento de Investigación, 2002, p. 11; A. Gaytán & J. González, "Cambios estructurales en el mecanismo de transmisión de la política monetaria en México: Un enfoque VAR no

lineal", *Monetaria*, vol. 30, núm. 4, 2008, pp. 367-404; J. Sidaoui & M. Ramos-Francia, *The monetary transmission mechanisms in Mexico: recent developments. Transmission mechanisms for monetary policy in emerging market economies*, 2008, pp. 363-394; A. Carvalho & M. L. Moura, "What can Taylor rules say about monetary policy in Latin America?", *Journal of Macroeconomics*, vol. 32, núm. 1, 2010, pp. 392-404; E. Loria & J. Ramírez, "Inflation, monetary policy and economic growth in Mexico. An inverse causation, 1970-2009", *Modern Economy*, vol. 2, núm. 5, 2011, p. 834; R. Cermeño, F. Villagómez & J. Orellana, "Monetary policy rules in a small open economy: An application to Mexico", *Journal of Applied Economics*, vol. 15, núm. 2, 2012, pp. 259-286.

³ M. M. Ridhwan, "Regional dimensions of monetary policy in Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol.

Para el caso mexicano, y dado el conocimiento de los autores, no se han realizado investigaciones que aborden cuáles son los impactos de la política monetaria implementada a través de la tasa de interés nominal en la producción y en empleo de las entidades federativas. Este trabajo representa un esfuerzo en ese sentido; si bien no se desagrega hasta el nivel estatal, se analizan dichos efectos para las regiones norte, centro y sur de la república mexicana.

El objetivo de esta investigación es demostrar que los efectos de un incremento de la tasa de interés nominal en la producción son diferentes a través de las regiones norte, centro y sur. Para lograrlo se utilizan datos mensuales para la economía mexicana, abarcando desde diciembre de 2003 hasta diciembre de 2016. Los resultados muestran que la producción de las regiones norte, centro y sur disminuyen ante un incremento de la tasa de interés nominal; pero la actividad económica de la región norte es más sensible a estos incrementos, a la vez que la contracción del ingreso perdura por más tiempo.

Al ser la zona más industrializada de México, el incremento de la tasa de interés real implica una contracción de la demanda agregada (causada por el encarecimiento de la inversión) superior a la del resto del país. Por otro lado, las fluctuaciones cambiarias explican alrededor de una tercera parte de la volatilidad del ingreso en las zonas centro y sur.

En la siguiente sección se presentan y describen los datos por región, relevantes para esta investigación; el siguiente apartado se confina para discutir los resultados y, finalmente, se arriba a conclusiones.

49, núm. 3, 2013, pp. 386-387; G. Xiaohui & T. A. Masron, "Regional effects of monetary policy in china: The role of spillover effects", *Asian Academy of Management Journal*, vol. 19, núm. 1, 2014, p. 113; M. M. Ridhwan, H. L. F. de Groot, P. Rietveld & P. Nijkamp, "The regional impact of monetary policy in Indonesia". *Growth and Change*, vol. 45, núm. 2, 2014, pp. 240-262; J. Waluyo, "Essays on the impact of monetary policy on regional and sectoral economies in Indonesia", *Journal of Scientific Research*, vol. 5, núm. 5, mayo, 2017.

PIB e inflación en las regiones norte, centro y sur

Dado que los datos de producción estatal disponibles son de periodicidad anual, y por las limitantes que implica una muestra pequeña para realizar inferencias estadísticas, se transformaron a frecuencia mensual utilizando la técnica de interpolación cúbica, de forma que la muestra definitiva abarca el periodo comprendido entre diciembre de 2003 y diciembre de 2016. Las variables de interés se calculan de la siguiente manera: 1) la producción regional se construye agregando los productos internos brutos estatales a precios constantes de 2013, recabados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); 2) para aproximar la inflación regional se promedian los índices generales de precios al consumidor correspondientes, reportados por el INEGI; 3) la tasa de interés nominal se calcula con el promedio mensual de la tasa de rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes) a 28 días, recopilada del Banco de México;⁴ 4) para determinar el tipo de cambio real se utiliza el tipo de cambio nominal de pesos por dólar, así como los índices de precios al consumidor de Estados Unidos y de México, respectivamente reportados por el INEGI y la Reserva Federal de Estados Unidos; 5) las variables regionales (norte, centro y sur)⁵ son determinadas según la agregación de entidades federativas propuesta en los Programas Regionales para el Desarrollo 2014-2018 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).⁶

A continuación se describe la evolución temporal de las tasas de crecimiento de los ingresos

⁴ De acuerdo con Cermeño y Villagómez, incluso si ésta no es directamente manipulada por el Banco de México, es afectada a través de su esquema de tasa objetivo.

⁵ Región norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Región centro: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. Región sur-sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla; Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 2014, Programa Regional de Desarrollo del Centro 2014-2018; Programa Regional de Desarrollo del Norte 2014-2018; y Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018.

regionales, considerando las fluctuaciones del rendimiento de los Cetes a 28 días (indistintamente se le referirá también como *tasa de interés nominal* o *tasa de política monetaria*).

El objetivo de este ejercicio es sugerir la existencia de una relación de causalidad de la tasa de interés nominal hacia la tasa de crecimiento del producto interno bruto real en las regiones norte, centro y sur de la república mexicana; de esta forma, en la siguiente sección se analizará si esta causalidad efectivamente existe para el periodo analizado (Tabla 1 y gráficas 1 y 2).

La dinámica del crecimiento del ingreso ha sido similar en las tres regiones durante el lapso analizado. Aunque la evolución temporal de las series es similar, existen diferencias significativas desde finales de 2003 hasta la primera mitad de 2008. Por una parte, el crecimiento económico de la región norte fue superior al de las zonas centro y sur. Sin embargo, durante el último trimestre de 2008 la tasa de interés nominal se elevó hasta alcanzar un nivel promedio superior a 7.8%, sugiriendo que una po-

lítica monetaria contractiva había sido puesta en marcha por el Banco de México. Durante los meses posteriores, la actividad económica a lo largo del país registró un descenso considerable, de manera que la región norte fue la que padeció mayores estragos, pues en mayo de 2009 la contracción de sus ingresos prácticamente duplicó a las del resto del país. Paulatinamente, las tasas de crecimiento del ingreso fueron menos negativas hasta que volvieron a registrarse cifras positivas a inicios de 2010. La estabilización de las tasas de crecimiento económico en las tres regiones señaló que la recuperación económica había culminado en la segunda mitad de 2010, de forma que todas presentan crecimiento inferior al exhibido antes de la estrepitosa caída de 2009. Este análisis estadístico sugiere que los cambios en la tasa de política monetaria tienen impactos en el crecimiento económico y, por tanto, en el nivel del empleo (varios autores reportan resultados similares⁷).

Por ende, en la siguiente sección se presentan resultados de pruebas de causalidad (modelo estructural de vectores autorregresivos, SVAR por sus siglas en inglés) que permiten inferir si

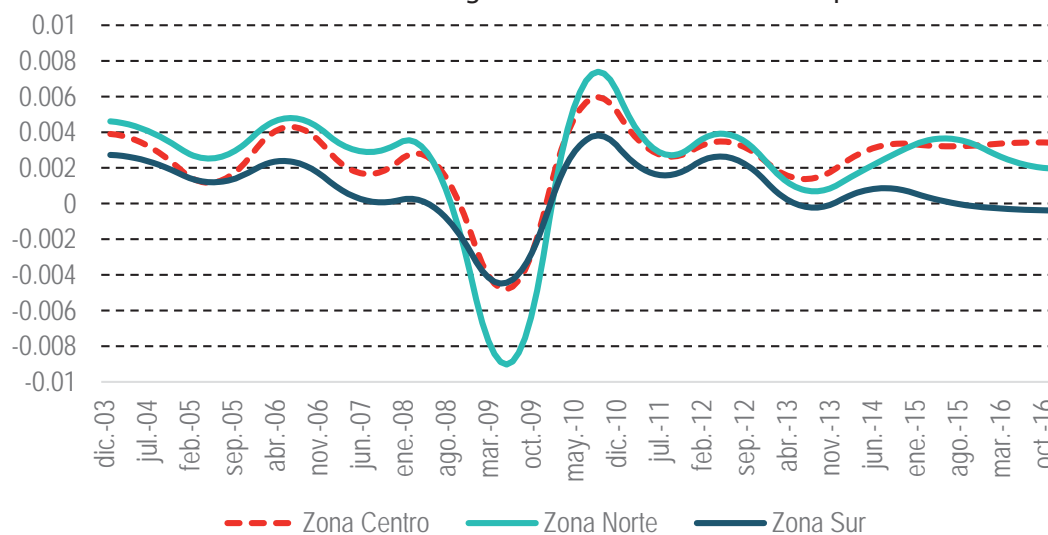
Tabla 1. Coeficientes de correlación entre la tasa de interés promedio de Cetes a 28 días y la tasa de crecimiento del producto interno bruto por región durante el periodo 2003-2018

<i>Región</i>	<i>Coefficiente de correlación</i>
Norte	-0.2032
Centro	-0.0068
Sur	0.0248

Fuente: Elaboración propia.

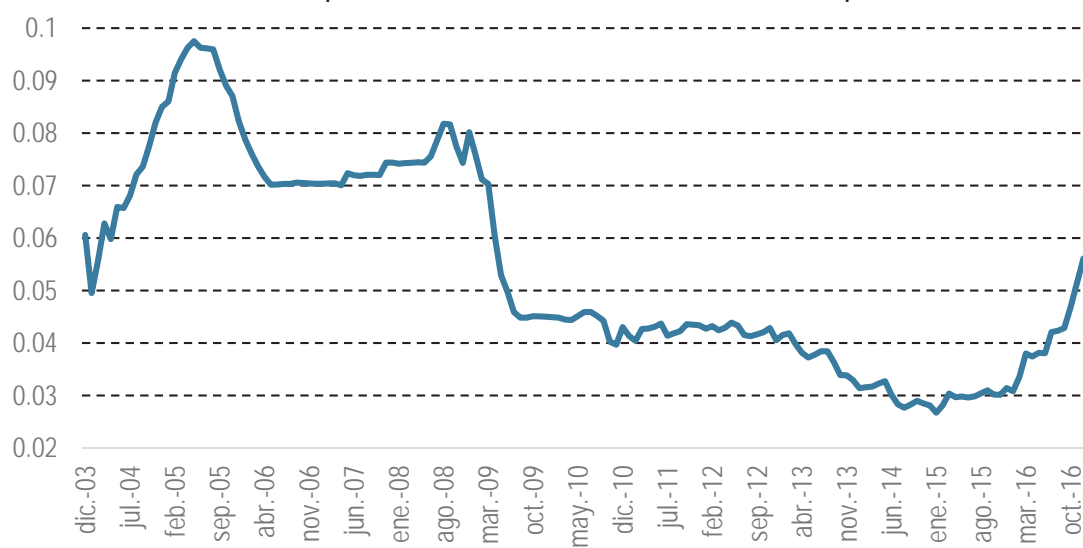
⁷ A. Gaytán & J. González, "Cambios estructurales...", *op. cit.*; Sidaoui & M. Ramos, *The monetary transmission...*, *op. cit.*; R. Cermeño, F. et al., "Monetary policy...", *op. cit.*; E. Loria & J. Ramírez, "Determinantes del crecimiento del producto y del desempleo en México, 1985. 1-2008.4", *Econo Quantum*, vol. 5, núm. 1, 2009, pp. 79-101; J. Ros, "Central bank policies in Mexico: Targets, instruments, and performance", *Comparative Economic Studies*, vol. 57, núm. 3, 2015, pp. 483-510.

Gráfica 1. Crecimiento económico regional en México durante el periodo 2003-2016



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. Tasa de interés promedio de Cetes a 28 días durante el periodo 2003-2016



Fuente: Elaboración propia.

la tasa de interés de los Cetes a 28 días incide en el sector real de la economía mexicana.

Estimaciones y discusión de los resultados

Un modelo estructural de vectores autorregresivos (SVAR) permite utilizar información estadística histórica para pronosticar cuál será el comportamiento futuro de las variables en cuestión. Esta técnica distingue si los cambios de las variables son provocados por otras variables incluidas en el modelo (cambios endógenos) o si se deben a eventos ajenos al mismo (cambios exógenos); de esta manera es posible hacer afirmaciones acerca de la relación de causalidad entre las variables.⁸ En la sección actual se presentan y discuten los resultados generados con esta técnica.⁹ Al menos para el conocimiento de los autores, esta es la única investigación de su tipo para el caso mexicano, sus resultados señalan la importancia de continuar analizando las consecuencias regionales de la política monetaria (Gráfica 3).

La Gráfica 3 muestra las consecuencias de un incremento de la tasa de política monetaria en las producciones regionales, de manera que cuando la actividad económica de la región norte comienza a disminuir, la dinámica persiste más allá del segundo año, de forma que la depresión del ingreso es prácticamente el doble a la experimentada en las regiones centro y sur. En lo que respecta a la producción de la región centro, ésta decrece sostenida e inmediatamente tras la implementación de la política monetaria contractiva, de manera que la mayor depresión de la producción se registra en el décimo primer mes; conforme la tasa de interés se estabiliza, la producción comienza a recuperarse hasta retomar tasas de crecimiento positivas. Por último, la contracción de la ac-

tividad productiva en la región sur se extiende por alrededor de un año, pero, en la medida que las fluctuaciones de la tasa de interés pierden intensidad, el ingreso regional inicia una fase de recuperación que culmina retomando crecimiento positivo. Un hallazgo especialmente revelador es que, a diferencia de la región norte, la producción del sur y del centro son sumamente sensibles a fluctuaciones del tipo de cambio real, pues, al cabo de 24 meses, explican alrededor de una tercera parte de su volatilidad.

En resumen, en cada región la producción se contrae ante un alza de la tasa de interés. Sin embargo, en el norte el ingreso exhibe alta sensibilidad a las fluctuaciones de la tasa de interés nominal, pero prácticamente no es afectada por perturbaciones provenientes del extranjero. Por otro lado, los ingresos regionales del centro y del sur son sumamente sensibles a fluctuaciones cambiarias, pues explican aproximadamente una tercera parte de su volatilidad.

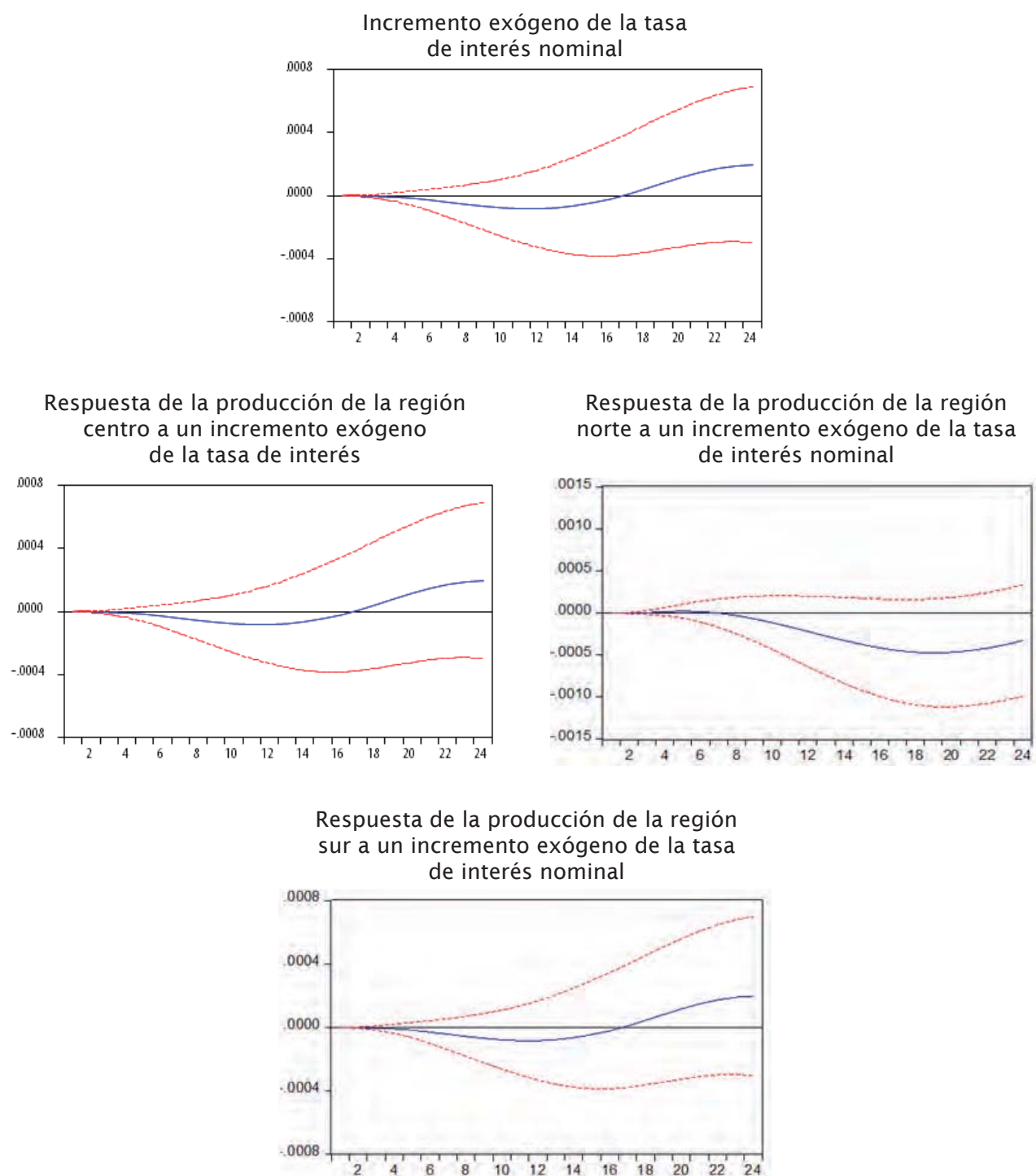
Conclusiones

En esta investigación se muestra que los efectos de un incremento de la tasa de interés nominal en la producción son diferentes a través de las regiones norte, centro y sur. Para lograrlo se generaron pronósticos cimentados en el comportamiento histórico (desde diciembre de 2003 hasta diciembre de 2016) de la tasa de interés nominal, del tipo de cambio real, del producto interno bruto real y de la tasa de inflación. Los resultados muestran que en todas las regiones la producción se contrae ante un alza de la tasa de interés; de manera que la actividad productiva de la región norte exhibe mayor sensibilidad a tales fluctuaciones, además de que sus efectos se prolongan por más tiempo con relación al resto del país. Al ser el norte la zona más industrializada de México, el incremento de la tasa de interés real implica un encarecimiento de la inversión que provoca una caída de la demanda agregada superior al de las otras regiones. Por otro lado, el ingreso en las zonas centro y sur exhibe mayor sensibilidad a variaciones del tipo de cambio real (al cabo de

⁸ C. Sims, "Interpreting the macroeconomic time series facts: The effects of monetary policy", *European Economic Review*, vol. 36, núm. 5, 1992, pp. 975-1000.

⁹ Técnicamente, el modelo SVAR desarrollado garantiza que sus pronósticos son confiables, pues es estable y no exhibe problemas de autocorrelación. La base de datos y los resultados de las pruebas pueden solicitarse a [ccr@xanum.uam.mx, 13uam13@gmail.com].

Gráfica 3. Efectos de las fluctuaciones de la tasa de rendimiento de los Cetes a 28 días en la tasa de crecimiento del producto interno bruto por región durante el periodo 2013-2018



Fuente: Elaboración propia.

dos años explican más de 33% de la volatilidad de ambos ingresos regionales), dado que un incremento de la tasa de interés nominal propicia el encarecimiento de los bienes domésticos frente a los extranjeros. Es probable que la consecuente reducción de la balanza comercial afecte especialmente a los productores del centro y del sur.

Dado que la producción refleja la capacidad para producir satisfactores de necesidades y de generar empleos, debe dirigirse más atención a las consecuencias regionales de la polí-

tica monetaria para que el gobierno federal y/o los gobiernos locales prevengan sus efectos indeseables (a saber: pérdida de competitividad, encarecimiento de insumos, contracción de la demanda agregada, reducción del ingreso estatal, disminución del nivel de empleo, inestabilidad financiera).

Para contrarrestarlos con políticas complementarias, autores como Drumond y Porcile o Vera¹⁰ defienden que la combinación de políticas fiscales y monetarias genera resultados superiores a implementar políticas económicas aisladas.

¹⁰ Carlos Eduardo Drumond & Gabriel Porcile. "Inflation targeting in a developing economy: Policy rules, growth, and stability". *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 35, 2012, pp. 137-162; Leonardo Vera. "The Simple Post-Keynesian Monetary Policy Model: An Open Economy Approach". *Review of Political Economy*, vol. 26, 2014, pp. 526-548.

ALCANCE Y ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS FEDERALES EN EDUCACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS EN LA PERSPECTIVA DE EQUIDAD

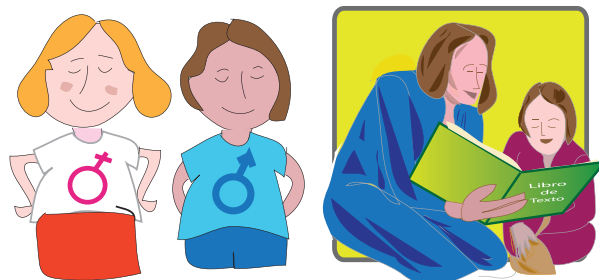
*Florencio García Martínez**

Introducción

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) —desde la implementación del presupuesto basado en resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PBR-SED)— tiene cobertura nacional con desagregación regional; es decir, a nivel estatal y, en algunos casos, municipal.

A partir de 2006 se introdujeron cambios sustantivos en el país, se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y sus municipios con los recursos federales transferidos. Desde entonces, se hizo necesario alinear los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).¹

En el marco del PBR-SED, entendido éste como el análisis sistemático y objetivo de los pro-



gramas presupuestarios, cuya finalidad es la de determinar la pertinencia y logro de sus objetivos, metas, eficiencia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad,² se introdujo, además, una metodología única para la elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): la Metodología del Marco Lógico (MML).

Justo de esta manera se han realizado esfuerzos por modernizar la Administración Pública Federal (APF) y la evaluación de los recursos públicos, y lo cual ha ido fortaleciéndose hasta llegar a un modelo integral del PBR-SED.

* Posgrado Integral en Ciencias Administrativas, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-I).

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diagnóstico del Presupuesto y Gestión para Resultados, Diagnóstico sobre el grado de avance en las entidades federativas, México, SHCP.

² *Idem.*

Uno de los componentes principales del pbr-sed y del ciclo presupuestario³ es la rendición de cuentas que tiene como propósito dar cumplimiento a lo que establece el artículo 134 constitucional para normar, orientar y evaluar el ejercicio de los recursos públicos, sean federales, estatales o municipales, a fin de promover el desarrollo en los respectivos ámbitos de competencia. Estas disposiciones se suplen a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, cuentas públicas estatales y municipales.⁴

A las distintas formas de presentar las asignaciones de recursos que se prevé ejercer durante un ejercicio fiscal se les denomina “clasificaciones del gasto”.⁵ Fundamentalmente, corresponden a reagrupaciones de los componentes del gasto previstos en el PEF en la asignación de recursos entre ramos o unidades presupuestales,⁶ que se agrupan por: *a)* denominaciones (clasificación administrativa), *b)* funciones (clasificación funcional), *c)* programas o proyectos —clasificación por programas presupuestarios (Pp)—, *d)* partidas específicas de gasto (clasificación económica), y *e)* regiones (clasificación geográfica).

Por un lado, el análisis y la integración, a niveles agregados o desagregados del PEF, se realizan a través de la clave presupuestaria (CP), entendida ésta como “la agrupación de los componentes que identifica, ordena y consolida en un registro la información de las clasifi-

caciones del gasto, y vincula las asignaciones que se determinan durante la programación, la integración y la aprobación del PEF con las etapas de control, y las de ejecución y seguimiento del ejercicio del gasto”.⁷

Por otro lado, el diseño, análisis y seguimiento de los Pp se realiza a través de la estructura programática (EP), que es el

[...] conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente que definen las acciones de los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos; ordena y clasifica estas acciones para delimitar la aplicación del Plan, y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.⁸

Para el PEF, un Pp es “una categoría programática que permite organizar en forma representativa y homogénea las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable”.⁹

Los programas federales y de gasto federalizado contenidos en el PEF se pueden agrupar de conformidad con la clasificación funcional-programática¹⁰ del gasto, a fin de determinar los subconjuntos relativos a los sectores de salud, educación, economía y otros relevantes de entre los que generan un beneficio directo a la pobla-

³ Conjunto de fases o etapas (planeación, programación, presupuestación, ejecución y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas) por las que discurre el presupuesto.

⁴ La Cuenta Pública es el documento que se presenta al Congreso (federal, estatal o municipal), anualmente, por parte de los entes públicos obligados por ley; en ella se presentan los resultados de la gestión financiera, con el propósito de comprobar legal y contablemente que los recursos se han ejercido en los términos establecidos en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos correspondiente, y si éstos se han aplicado con eficacia, transparencia y honradez.

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, Cámara de Diputados, 27 de diciembre de 2010, México.

⁶ Se refieren a las dependencias o entidades y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (APF).

⁷ De conformidad con el artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [Ley 145, de 2006], Cámara de Diputados, 28 de diciembre de 2006. Última reforma: 30 de diciembre de 2015. México, *Diario Oficial de la Federación*. En [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.html>].

⁸ Artículo 2o., fracción xxii, de la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, DOF, 2006.

⁹ SHCP, Manual de Programación y Presupuesto 2017, México, SHCP, p. 14.

¹⁰ La LFPRH identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otros no considerados en clasificaciones anteriores; permite determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzarlos a partir de categorías y elementos programáticos.

ción o por atender una problemática particular, aun cuando no sean de mayor peso relativo.

El monto de los recursos transferidos y administrados a través de los programas federales y de gasto federalizado, tiene una gran relevancia dentro de las finanzas públicas estatales, al ser éste una de las principales fuentes de financiamiento de los presupuestos de egresos de las entidades federativas y los municipios.

Así, los recursos destinados a toda acción o proyecto público con enfoque regional son asignados y distribuidos a las entidades federativas y a los municipios bajo la denominación de un Pp, mismos que son complementados con recursos propios aportados por los presupuestos de egresos locales, con ciertos criterios de *pari passu* establecidos, principalmente, por los Pp sujetos a reglas de operación.

A partir de la premisa anterior, la presente nota describe la estructura y alcance de los Pp federales relativos a la educación,¹¹ destacando la cobertura y la importancia que tienen en la distribución regional de sus recursos hacia y entre las entidades federativas en la perspectiva de equidad señalada en sus reglas de operación, reconociendo y teniendo en cuenta que cada entidad federativa y/o municipio tiene retos propios y que éstos varían a nivel geográfico.

La información que se utiliza en este análisis deriva de las cifras presentadas en los anexos y tomos del PEF y de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal (Cuentas Públicas), que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), en sus respectivas páginas de internet.

Para determinar la eficiencia distributiva¹² de los recursos de los Pp se analizan sus estruc-

turas agrupándolas a través de la clasificación funcional-programática, con base en la revisión de la Cuenta Pública para el Ejercicio Fiscal de 2016 y PEF 2017, revisión que permite dar cuenta sobre la forma en la que las políticas públicas propician condiciones para el desarrollo económico con un enfoque integral, junto con un crecimiento equilibrado, equitativo e incluyente entre las regiones, a través de la eficiente asignación presupuestal y distribución de los recursos públicos.

Con el propósito de dar una idea del esfuerzo necesario para reducir la inequidad en la asignación presupuestal y distribución de los recursos se calcula el presupuesto educativo total anual desagregado por dependencias, por entidad federativa y por municipio,¹³ de conformidad con los criterios de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y del Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) que tienen aplicación en los tres niveles de gobierno.

Es así como se revisa la pertinencia y categorización de los datos de las cuentas públicas federal, estatales y municipales, mediante un análisis previo, así como su tipificación y armonización con la LGCG, que permite estudios y análisis posteriores más puntuales por la importancia que revisten los aspectos presupuestales en el correcto desempeño de las instituciones como base para una sociedad democrática y *bienestarista*.

El escenario que proyecta el uso de las cuentas públicas sugiere como fuente oficial para el análisis: la asignación, distribución, seguimiento y ejercicio de los recursos públicos y el gasto en general. Por tanto, es fundamental generar estrategias y mecanismos que potencien el uso de esta información de desempeño para aprovechar, de manera óptima y prospectiva, la ventana de oportunidad que representa la armonización de las cuentas públicas como componente del pBr-SED, en los tres ámbitos de gobierno.

¹¹ Concepto que incluye la educación obligatoria, superior y otros, de conformidad con la LFPRH, DOF, 28 de diciembre de 2006.

¹² Medida con la cual los bienes y servicios son distribuidos a aquellos que los necesitan u obtienen una mayor utilidad de los mismos, de acuerdo con Abba Lerner en: A. Lerner, *Economía de control*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.

¹³ Por economía de espacio en esta nota, la información por municipio se presentará en una publicación posterior.

El gasto público en educación

En México recibir educación es un derecho de todo individuo. El artículo 3o. constitucional establece que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen la obligación de impartir educación básica y media superior, así como garantizar que la misma sea de calidad. Adicionalmente, un sistema educativo de calidad debe integrar las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia.¹⁴ Es de esta manera que no se puede entender la calidad en la educación si no hay equidad y ésta debe ser una prioridad dentro de las políticas públicas educativas.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lograr equidad en la educación implica dos objetivos. El primero, la *inclusión*, entendida como el garantizar que todos los niños tengan acceso al sistema educativo; que éste cuente con los recursos materiales, humanos, pedagógicos y tecnológicos para brindar una educación de calidad; y lograr que todos los alumnos alcancen un mínimo de conocimientos, competencias y habilidades que les permita desarrollarse en la sociedad actual. El segundo, la *justicia*, que, siguiendo al filósofo estadounidense John Rawls, implica que las circunstancias personales, familiares o de contexto, no sean un obstáculo para que las personas —en este caso, los niños— puedan alcanzar su potencial educativo.¹⁵

Por su parte, el artículo 25 de la Ley General de Educación, Sección 3, “Del financiamiento a la educación”, señala que el gobierno federal y los gobiernos estatales deberán sufragar, de manera conjunta, la educación pública y los servicios educativos.

En este contexto, los recursos del financiamiento público de la educación están con-

formados por las aportaciones del gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales. Actualmente, el gobierno federal es el que realiza la mayor aportación, vía PEF; las entidades federativas concurren con estos recursos, vía ingresos locales, participaciones, Fondo de Estabilización y otros recursos de gasto no programable, denominados *recursos de libre disposición* o *recursos propios*, de conformidad con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFFEF), y, por último, las aportaciones municipales (véase Gráfica 1).

Como se observa en la Gráfica 1, en promedio para los años presentados, el gasto público federal en educación representa casi 80% del gasto público total; del gasto estatal, un poco menos de 20% y el resto, el gasto municipal en este rubro corresponde menos de uno por ciento.

La distribución regional del gasto público federal en educación

El gasto público federal en educación,¹⁶ el cual incluye el gasto programable de todos los ramos que destinan recursos a la educación para todos los niveles educativos, como porcentaje del gasto programable, del gasto neto total y del producto interno bruto (PIB) ha presentado una tendencia progresiva durante el periodo 2008-2016, lo que significa que ha crecido paulatinamente (Gráfica 2).

El gasto público federal en educación para el ejercicio fiscal de 2017 presenta una reducción de 15 mil 798.5 millones de pesos en montos nominales, una caída de 5.2 puntos porcentuales en términos reales, respecto del año anterior. Se asignaron 757 mil 313.2 millones de pesos en educación, cultura, desarrollo tecnológico, deporte y recreación, lo que representa 21.5% del gasto programable y 15.5% del neto total; cifras similares respecto del año anterior.

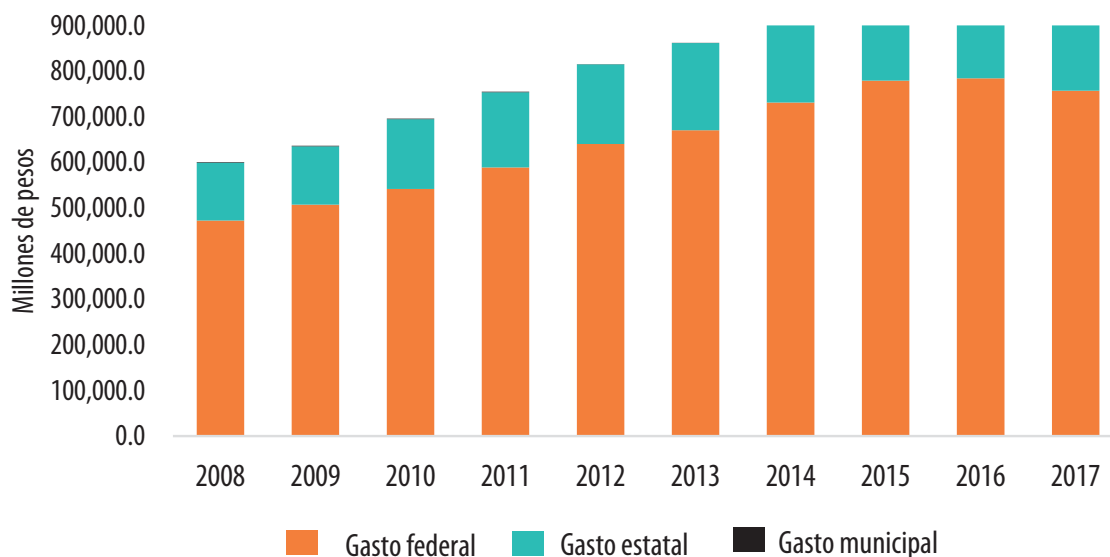
De todos los ramos con gasto educativo, los más afectados son: Ramo 23 con el 53.9%;

¹⁴ Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, art. 5, fracc. III, *Diario Oficial de la Federación* del 11 de septiembre de 2013.

¹⁵ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Estados Unidos, Harvard University Press, 1971.

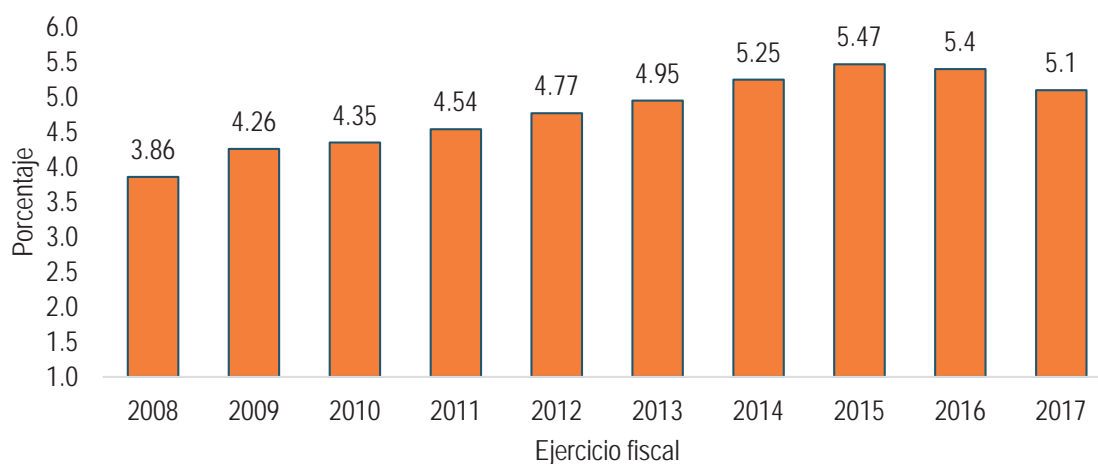
¹⁶ La metodología para el cálculo de este gasto se publicará posteriormente.

Gráfica 1. Gasto público en educación



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas, PEF 2017 y Quinto Informe de Gobierno (2017), Presidencia de la República.

Gráfica 2. Gasto público federal en educación como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas y PEF 2017.

Ramo 48 (18.8%); Ramo 38 (23.1%); Ramo 10 (25.1%) y Ramo 11 (9.8%). La SEP es el ramo que tiene mayor peso en el gasto educativo, para 2017 representa más de 37.0% del total, sólo por debajo del Ramo 33, que implica 50%. Los que obtienen incrementos son los ramos 13 y 07, con 58.3 y 13.3%, respectivamente, del total del presupuesto asignado (véase Cuadro 1).

Como resultado de la publicación¹⁷ del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura”, se propuso la resectorización al Ramo Admi-

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 17 de diciembre de 2015.

Cuadro 1. Cambio en la estructura de los Pp en educación
(millones de pesos corrientes)

Ramo	Programa presupuestario			PEF 2016	PEF 2017	Variación	
	2016	2017	Variación			Nominal	Real
Total	109	112	3	773,111.8	757,313.2	-15,798.5	-4.9%
07 Defensa Nacional	4	4	0	2,281.4	2,662.6	381.2	13.3%
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	7	7	0	9,089.0	8,612.7	-476.3	-8.0%
09 Comunicaciones y Transportes	4	4	0	255.5	279.3	23.8	6.1%
10 Economía	2	1	-1	245.4	189.3	-56.2	-25.1%
11 Educación Pública	48	39	-9	288,209.6	267,655.2	-20,554.4	-9.8%
12 Salud	1	1	0	2,057.1	2,114.1	57.0	-0.2%
13 Marina	1	1	0	1,021.9	1,666.1	644.2	58.3%
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	3	3	0	431.7	450.2	18.5	1.2%
18 Energía	3	3	0	753.3	785.0	31.7	1.2%
23 Provisiones Salariales y Económicas	2	1	-1	5,294.5	2,514.8	-2,779.7	-53.9%
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	7	7	0	50,173.8	51,251.1	1,077.2	-0.8%
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	9	9	0	363,514.7	377,892.5	14,377.8	0.9%
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	11	10	-1	33,946.7	26,899.2	-7,047.5	-23.1%
42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	7	6	-1	1,060.0	1,153.9	93.9	5.7%
48 Cultura		14	14	14,777.0	12,362.0	-2,415.0	-18.8%
50 Instituto Mexicano del Seguro Social	-	1	0		727.1	727.1	0.0%
51 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	-	1	0		98.2	98.2	0.0%

Nota 1. El Ramo 48 se crea en 2017, pero se desagrega su presupuesto por su resectorización desde el Ramo 11.

Nota 2. Los datos de porcentajes están a precios de 2017 con un deflactor de 1.03.*

* De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Egresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2017.

Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2016 y PEF 2017.

nistrativo 48, “Cultura” (de reciente creación), de las estructuras programáticas asociadas al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, así como a las entidades paraestatales y órganos administrativos desconcentrados que quedan agrupados en el sector coordinado por la Secretaría de Cultura.

Los programas presupuestarios que se resectorizaron del Ramo 11, “Educación Pública” al Ramo 48, “Cultura”, son los siguientes:

1. E012, Protección y conservación del patrimonio cultural.
2. E022, Servicios cinematográficos.
3. E041, Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.
4. E042, Servicios educativos culturales.
5. P003, Educación y cultura indígena.
6. S268, Programa de Apoyos a la Cultura, y
7. R070, Programas de Cultura en las Entidades Federativas.

Además, de los siete Pp resectorizados, existen otros 11 programas para los cuales, aun cuando se mantienen en la estructura programática del Ramo 11, “Educación Pública”, se transfieren

algunos componentes y recursos para la operación del Ramo 48, “Cultura”. Ocho de ellos tuvieron asignaciones presupuestarias:

1. E010, Servicios de educación superior y posgrado.
2. E011, Desarrollo cultural.
3. E013, Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos.
4. E016, Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales.
5. E021, Investigación científica, arqueológica y antropológica.
6. M001, Actividades de apoyo administrativo.
7. O001, Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno.
8. S243, Programa Nacional de Becas.

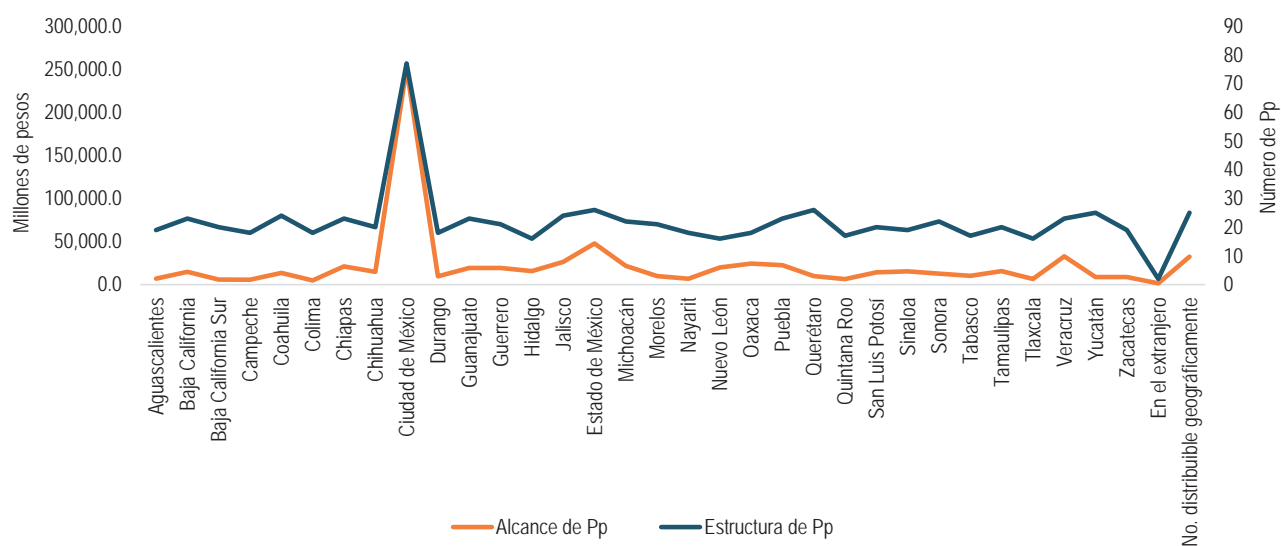
En cuanto a la composición del gasto educativo por niveles educativos, es el nivel superior el que más reducción presenta, pues cae un poco más de 6%, en términos reales; mientras que la educación media superior absorbe el 2.3% y la educación básica el 2.2% del total de la reducción.

Es de notarse que los rubros de cultura, y deporte y recreación, son los más afectados, con 25.4 y 27.5% de reducción, respectivamente; seguidos de ciencia, tecnología e innovación con 13.8 por ciento.

Para el ejercicio fiscal de 2017 la evolución de la estructura programática y el número de Pp en educación con respecto al ejercicio fiscal del año anterior aumentó en 3%, al pasar de 109 a 112 Pp, claro, considerando las fusiones, eliminaciones, resectorizaciones y escisiones de los Pp, así como la creación del Ramo 48 y el cambio en la estructura programática del Ramo 42.

Por otra parte, en la regionalización del presupuesto, del total del gasto público estatal en educación, 86.5% proviene de la federación, la mayor parte del mismo corresponde al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone), mientras que el restante 13.5% son recursos propios provenientes de distintas instancias de las entidades federativas y los municipios (Gráfica 3).

Gráfica 3. Alcance y estructura de los Pp federales en educación



Fuente: Elaboración propia con datos de PEF 2017.

Con el cambio estructural que significó la transición del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB 2014) al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE 2015) del Ramo 33, se modificó la asignación presupuestal que las entidades federativas tenían hasta el 2014.

El análisis al interior de las 32 entidades federativas muestra una varianza muy alta (véase Gráfica 3), sin considerar a la Ciudad de México, toda vez que los recursos de los Pp no asignados regionalmente se concentran en la capital del país.

Sin embargo, hay entidades federativas que tienen una asignación presupuestal alta (Baja California Sur, Estado de México y Querétaro, Yucatán y Zacatecas), mientras que otras muestran una asignación baja (Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca y Veracruz), tomando en cuenta su estructura programática.

Los resultados a nivel nacional muestran que el ámbito urbano tiene un mayor peso en la asignación de recursos, lo que se verifica de manera general para todos los municipios y en la mayoría de las entidades federativas.

Las variaciones en los factores individuales y los relacionados con el nivel socioeconómico son las que mayor asociación muestran en la asignación y distribución de los recursos; esto como reflejo de las inequidades existentes.

Las características del sistema educativo juegan un papel importante tanto en la asignación presupuestal como en la distribución de los recursos de los Pp. Después de la capacidad de gestión del centro educativo, el tamaño del municipio es el que tiene el mayor peso, congruente con la actual fórmula de distribución establecida en el artículo 27 del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Bajo este contexto se concluye que para que haya un desarrollo integral, equilibrado, equitativo e incluyente entre las regiones del país, y con perspectiva de equidad del gasto educativo, se tiene que mejorar la asignación presupuestal de los Pp en educación mediante la definición de criterios claros que contribuyan a revertir la inercia del “límite máximo del gasto corriente estructural”¹⁸ con la que los recursos se asignan hacia y entre las entidades federativas y los municipios.

¹⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 2o., fracción xxxii bis. *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 30 de diciembre de 2015.

2012

- 53. Jóvenes: optimismo moderado
- 54. Algunas notas sobre la opinión pública
- 55. Elecciones 2012 (Tomo I)
- 56. Elecciones 2012 (Tomo II)
- 57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
- 58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
- 59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
- 60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

- 61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
- 62. Órganos reguladores
- 63. Notas acerca del Pacto por México
- 64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
- 65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
- 66. Reforma energética
- 67. Notas acerca de la reforma fiscal
- 68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
- 69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
- 70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
- 71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
- 72. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 73. Apuntes sobre la reforma política
- 74. Derechos indígenas y armonización legislativa
- 75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
- 76. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 77. Algunos temas en materia social
- 78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
- 79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
- 80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015

2014

- 81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

2015

- 82. El TLCAN veinte años después
- 83. Transparencia y rendición de cuentas
- 84. Migración y pobreza
- 85. Jornada electoral 2015 Vol. I
- 86. Jornada electoral 2015 Vol. II
- 87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
- 88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
- 89. Las paradojas de la megalópolis
- 90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
- 91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

- 92. Audiencias públicas para la regulación
- 93. Mando Único en la Policía Federal
- 94. Movilidad urbana
- 95. Redes sociales
- 96. Planeación del desarrollo urbano
- 97. Megalópolis
- 98. Derechos sociales
- 99. El proceso presupuestario en México
- 100. Hacia la protección de los derechos humanos
- 101. Análisis de la problemática social en México

2017

- 102. Panorama económico de México 2017
- 103. El impacto de las especies exóticas invasoras en México
- 104. Transparencia y rendición de cuentas
- 105. Agenda legislativa y temas afines
- 106. Pobreza en México desde una visión interdisciplinaria
- 107. Ley de Seguridad Interior
- 108. Estado de Derecho
- 109. Tercer Coloquio Internacional. Las paradojas de la megalópolis
- 110. Opinión pública
- 111. El sismo que movió a México
- 112. Derechos sociales
- 113. Almanaque electoral



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop

 [cesop01](#)

  [@cesopmx](#)