INDICADORES ABRIL 2004

La Federación a debate

32 indicadores útiles para reflexionar sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaria

FUNDACIÓN Este país
CONOCIMIENTO ÚTIL

LA FEDERACION A DEBATE.indd 1 3/23/04 2:45:30 PM

La Federación a debate

32 indicadores útiles para reflexionar sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaria

En el marco de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria (CNH), la Fundación Este País preparó un catálogo mínimo de indicadores para comprender los retos que la Federación enfrenta en materia de ingreso, gasto, deuda, transparencia y rendición de cuentas. El catálogo permite al lector obtener una visión panorámica de la forma en que los tres órdenes de gobierno se relacionan para generar ingresos públicos, ejercer el gasto y contraer deuda. Algunos de los temas que se desarrollan a lo largo de 32 indicadores son los siguientes:

ORIGEN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

• De los ingresos totales del Gobierno Federal, uno de cada dos pesos (47%) es de origen tributario. Tres cuartas partes (76%) de los ingresos tributarios provienen del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

• En términos del porcentaje que los ingresos tributarios, o carga fiscal, representan en el Producto Interno Bruto (PIB), México se encuentra por abajo del promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En 2001, este porcentaje representó 15.4% del PIB de México y para los países miembros de la OCDE, 27.9% en promedio.

• El petróleo aún es la principal fuente de divisas, seguido de las remesas y el turismo. En términos de ingreso, Petróleos Mexicanos (Pemex) reportó 11% de los ingresos del sector público presupuestario en 2003. Los ingresos provenientes de Pemex representaron cerca de 70% del IVA recaudado en 2003, y más de la mitad del ISR (55%) para el mismo año.

DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

• En 2002, el Distrito Federal recibió 10.4% del total de las transferencias del Gobierno Federal a las entidades federativas por concepto de Aportaciones, Participaciones y Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). En contraste, Baja California Sur, al ocupar el sitio 32, recibió 0.73% del total.

• Si se considera el tamaño de la población por entidad federativa, las Aportaciones Federales en 2002 variaron entre 506 pesos por habitante para el Distrito Federal (posición relativa 32), 1,588 pesos por habitante para el Estado de México (posición relativa 31) y 4,197 pesos por habitante en Baja California Sur (que encabeza la lista).

FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES

• En 2002, 86% de los ingresos públicos de las 32 entidades federativas provino de transferencias del Gobierno Federal. En 2001, 70% de los ingresos públicos municipales provino de la misma fuente.

• De acuerdo con estimaciones de la OCDE, en 2001, del total de los ingresos públicos de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), los ingresos provenientes de las entidades federativas representaron 2.7%, mientras que los municipios aportaron 1%.

IMPUESTOS LOCALES

• En 2001, 21.5% de los ingresos municipales totales fueron ingresos propios. Del total de los ingresos propios municipales, 44% fueron ingresos tributarios, y de éstos, el Impuesto Predial representó 62%, lo que equivale a 5.8% de los ingresos municipales totales.

• En comparación con los países miembros de la OCDE, México tiene la recaudación de impuestos a la propiedad --entre los que se encuentra el Impuesto Predial-- más baja en 2001: 0.3% del PIB *vs.* 1.9% del PIB en promedio entre los países de la OCDE.

GASTO PÚBLICO DESCENTRALIZADO

• Entre 1994 y 2003, el promedio del gasto federal descentralizado como porcentaje del PIB fue de 6.8% anual. En 1994, fue de 5.7% y en 2003, de 8.1%. Del total del gasto federal descentralizado en 2003, 41.3% se destinó a Participaciones Federales, mientras que 47.2% se canalizó vía Aportaciones. De este total, 65% se asignó a educación básica y normal, y 12% al gasto descentralizado en salud. Estos recursos (77% de las Aportaciones Federales de 2003) se asignaron a las entidades federativas de acuerdo con el número de escuelas, infraestructura médica, plazas de maestros y personal de salud, entre otros.

Las mesas de trabajo de la Convención Nacional Hacendaria

- **I Gasto público**
- **II Ingresos**
- **III Deuda pública**
- **IV Patrimonio público**
- **V Modernización y simplificación de la administración hacendaria**
- **VI Colaboración y coordinación intergubernamentales**
- **VII Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas**

Fuente: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, www.indetec.gob.mx

LA FEDERACION A DEBATE.indd 2 3/23/04 2:45:31 PM

ÍNDICE

I. Hacia un desarrollo económico equilibrado y justo

1 Producto Interno Bruto, 1989-2003 (crecimiento real anual %) p.4
Evolución del crecimiento económico en términos reales

2 Índice de Desarrollo Humano y Producto Interno Bruto per cápita en dólares PPC por entidad federativa, 2000 p.5
Grado de desarrollo de las entidades federativas en tres dimensiones básicas: ingreso, salud y educación, e ingreso expresado en dólares PPC

3 Municipios y población municipal por grado de marginación, 2000 (%) p.5
Nivel de acceso a bienes y servicios básicos en los municipios

II. La estructura de los ingresos públicos

A) Ingresos del Gobierno Federal

4 Ingresos del sector público presupuestario, 2003 (%) p.6
Composición de los ingresos del sector público en el ámbito federal clasificados en ingresos tributarios y no tributarios

5 Ingresos presupuestarios del Gobierno Federal, 2003 (tributarios por tipo de impuesto) p.6
Composición de los ingresos tributarios federales y los impuestos que los componen

6 Ingresos totales y tributarios del Gobierno Federal como porcentaje del PIB, 1980-2002 p.7
Evolución de los ingresos totales y tributarios del Gobierno Federal como porcentaje del PIB

7 Carga fiscal internacional, ISR e impuestos al consumo como porcentaje del PIB en países seleccionados, 2000 p.7
Comparativo internacional de la recaudación tributaria del ISR y del IVA como proporción del PIB

B) Ingresos de las entidades federativas

8 Ingresos públicos estatales por entidad federativa, 2002 (%) p.8
Composición de los ingresos de las entidades federativas, incluyendo sus ingresos propios (tributarios y no tributarios) y no propios

9 Ingresos tributarios y no tributarios de las entidades federativas como porcentaje de los ingresos públicos estatales, 2001 p.8
Compara los ingresos propios (tributarios y no tributarios) de las entidades federativas

10 Resumen de transferencias efectuadas a las entidades federativas y municipios, 1998-2003 p.9
Evolución de las transferencias federales (Participaciones, Aportaciones, PAFEF y Convenios de descentralización) a las entidades federativas

11 Aportaciones Federales a entidades federativas y municipios y Fondo General de Participaciones per cápita, 2002 p.10
Recursos por habitante que el Gobierno Federal canaliza a las entidades federativas por concepto de Aportaciones y Participaciones

C) Ingresos municipales

12 Ingresos brutos de los municipios, 2001 (%) p.11
Comprende los ingresos municipales propios (tributarios y no tributarios) y no propios

13 Impuestos como porcentaje de los ingresos brutos de los municipios, 1989-2001 p.11
Evolución de los ingresos por impuestos de los municipios como proporción de sus ingresos totales

14 Principales impuestos de los municipios como porcentaje de los ingresos tributarios totales, 2001 p.12
Muestra la composición de los ingresos tributarios municipales

15 Actualización del catastro y valores catastrales para el cobro del Impuesto Predial según grado de marginación, 2002 p.12
Porcentaje de autoridades municipales que afirmaron contar con catastro y valores catastrales actualizados

16 Impuesto a la propiedad como porcentaje del PIB, 2001 p.13
Comparativo internacional de los impuestos sobre la propiedad recaudados por autoridades locales como proporción del PIB

III. El ejercicio del gasto público

A) Gasto total y descentralizado del Gobierno Federal

17 Gasto neto del sector público presupuestario, 2003 (%) p.14
Clasificación económica del gasto del Gobierno Federal y organismos y entidades paraestatales

18 Participación del gasto presupuestario ejercido en el PIB, 1980-2002 (%) p.15
Evolución del gasto del Gobierno Federal como proporción del PIB

19 Gasto total del gobierno central por tipo de gasto en países seleccionados (%) p.15
Comparación internacional del gasto de los gobiernos centrales en países y años seleccionados

20 Gasto federal descentralizado como porcentaje del PIB, 1994-2003 p.16
Evolución del gasto del Gobierno Federal destinado a las entidades federativas y municipios por concepto de Aportaciones, Participaciones, PAFEF y Convenios de descentralización

21 Recursos federalizados, 2003 (%) p.16
Composición del gasto del Gobierno Federal destinado a las entidades federativas y municipios por concepto de Aportaciones, Participaciones, PAFEF y Convenios de descentralización

B) Gasto total de las entidades federativas

22 Estructura del gasto neto total de las entidades federativas, 2002 (%) p.17
Clasificación económica del gasto de las entidades

23 Gastos ordinarios de las entidades federativas como porcentaje del PIB, 1993-2000 p.17
Evolución del gasto de las entidades federativas como proporción de su PIB

24 Esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) por entidad federativa, 2000 p.18
Indicadores de salud y educación por entidad federativa

C) Gasto público municipal

25 Egresos brutos de los municipios, 2001 (%) p.19
Clasificación económica del gasto público de los gobiernos municipales

26 Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, sin energía eléctrica y sin agua entubada, según grado de marginación municipal, 2000 (%) p.19
Acceso a servicios básicos de acuerdo con el grado de marginación de los municipios

IV. Las dimensiones de la deuda pública

27 Saldo de la deuda bruta del sector público presupuestario como porcentaje del PIB, 1980-2001 p.20
Evolución de la deuda pública del gobierno federal y de los organismos y entidades paraestatales como proporción del PIB

28 Deuda total del gobierno central como porcentaje del PIB en países seleccionados, 2000 p.20
Comparación internacional de la deuda pública de gobiernos centrales en países seleccionados

29 Deuda pública de las entidades federativas como porcentaje del PIB, 1993-2002 p.21
Evolución de la deuda pública de los gobiernos de las entidades federativas en relación con su PIB

30 Deuda pública de los municipios como porcentaje de sus ingresos públicos, 1989-2001 p.21
Evolución de la deuda pública de los gobiernos municipales en relación con sus ingresos públicos

V. La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas

31 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2001 y 2003 p.22
Frecuencia con que ocurren los actos de corrupción para la obtención de servicios públicos

32 Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria p.23
Percepción de la transparencia en el presupuesto en países de América Latinaß

Glosario p.23

LA FEDERACION A DEBATE.indd 3 3/23/04 2:45:32 PM

I. HACIA UN DESARROLLO ECONÓMICO EQUILIBRADO Y JUSTO

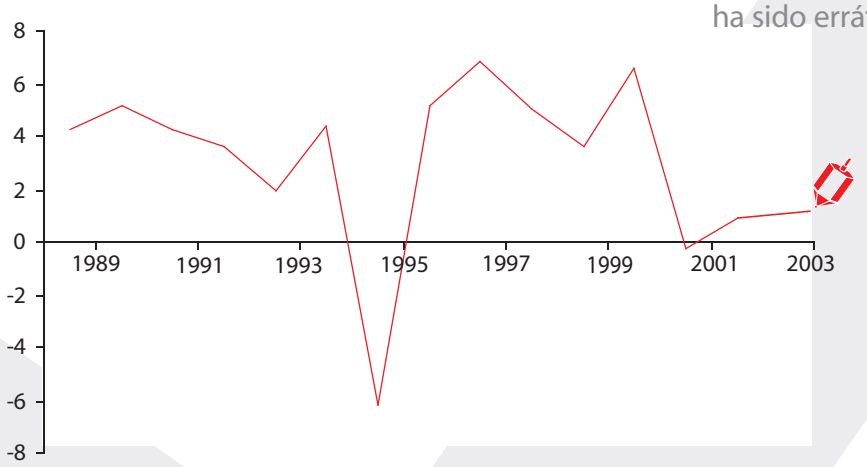
Las finanzas públicas muestran la estructura operativa de un Estado y la despojan de toda ideología política. Por ello, el estudio del ingreso y el gasto públicos es un punto de partida para entender el funcionamiento de las instituciones de gobierno, así como sus repercusiones en la economía y la sociedad. La solidez de las finanzas públicas en los tres órdenes de gobierno es una condición necesaria para fomentar el crecimiento y superar las desigualdades regionales que aún dividen al país. Para aprovechar la riqueza generada por la sociedad e impulsar su desarrollo, la fortaleza fiscal y hacendaria del Estado es fundamental.

Evolución del crecimiento económico en México

En los últimos 15 años, el crecimiento económico en México ha tenido fluctuaciones importantes, influidas por la dinámica de la economía mundial y las reformas institucionales que produjeron cambios significativos en el funcionamiento de la economía nacional. El Estado ha sido un actor central para impulsar esos cambios, lo que se ha reflejado en el nivel de la actividad económica del país. De 1994 a 2003, el crecimiento promedio anual de México fue de 2.7%. Éste es un nivel de crecimiento significativo si se considera que la actividad económica del país decreció 6.2% en 1995, a consecuencia de la crisis económica de ese año. A pesar de la crisis, el crecimiento del país logró recuperarse en la segunda mitad de la década de los 90.

En los últimos diez años, el crecimiento de la economía mexicana ha sido errático

PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1989-2003 (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)



Nota: Para los años 2002 y 2003 se presentan cifras preliminares provenientes del cálculo del Producto Interno Bruto Trimestral.
Fuente: Poder Ejecutivo Federal, *Tercer Informe de Gobierno*, 2003.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 4 3/23/04 2:45:33 PM

Desarrollo humano desigual

El crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo, ámbito en el que se encuentran los principales retos para el país. Aunque el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2003* ubicó a México como un país de desarrollo humano alto, prevalecen diferencias importantes entre las entidades federativas. De acuerdo con el *Informe Nacional de Desarrollo Humano México 2002*, la región noreste del país, formada por Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas, es la zona con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más alto. La región sur, conformada por Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, cuenta con el IDH más bajo de las cinco regiones que integran el país. Catorce entidades federativas cuentan con un nivel de desarrollo humano alto (entre 0.8 y 1.0), y se encuentran por arriba del IDH nacional.

¿Qué mide el IDH?

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mide las oportunidades de las personas de tener una vida larga y saludable (medida por la esperanza de vida al nacer), conocimientos (medidos por las tasas de alfabetización y matriculación escolares) e ingresos suficientes para un nivel de vida decoroso (medidos por el PIB per cápita). El valor del IDH puede ubicarse entre 0 y 1. Una sociedad cuenta con un nivel de desarrollo humano alto si su IDH es mayor o igual a 0.8; tiene un nivel de desarrollo humano medio si oscila entre 0.5 y 0.7999, y tiene un nivel de desarrollo humano bajo si su IDH es menor o igual a 0.4999.

El ingreso por persona en Chiapas es 6.4 veces menor que el del Distrito Federal

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA EN DÓLARES PPC POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2000

Entidad	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2000	Producto Interno Bruto per cápita 2000, en dólares PPC por entidad federativa
Distrito Federal	0.8913	22,816
Nuevo León	0.8534	15,837
Baja California	0.8401	12,434
Chihuahua	0.8355	12,965
Coahuila	0.8329	11,262
Baja California Sur	0.8323	11,040
Aguascalientes	0.8310	10,933
Sonora	0.8287	10,377
Quintana Roo	0.8286	13,742
Campeche	0.8212	14,780
Tamaulipas	0.8190	9,695
Colima	0.8144	8,758
Jalisco	0.8107	8,721
Querétaro	0.8100	10,628
Nacional	**0.8014**	**8,831**
Morelos	0.7961	7,527
Durango	0.7957	7,149
México	0.7954	6,724
Sinaloa	0.7897	6,450
Yucatán	0.7791	7,227
Tabasco	0.7762	5,494
San Luis Potosí	0.7732	6,433
Nayarit	0.7711	4,933
Tlaxcala	0.7699	4,743
Guanajuato	0.7670	5,815
Puebla	0.7666	6,573
Zacatecas	0.7598	4,636
Hidalgo	0.7553	5,050
Michoacán	0.7516	4,845
Veracruz	0.7479	4,941
Guerrero	0.7312	4,793
Oaxaca	0.7135	3,712
Chiapas	0.7032	3,549

Nota: El PIB per cápita en dólares PPC (Paridad del Poder de Compra) considera el tipo de cambio para reflejar las diferencias de precios entre países y permitir la comparación internacional. Al utilizar el ajuste por PPC, 1 dólar USD tiene el mismo poder adquisitivo en las economías de todos los países considerados.
Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. 2003.

El mosaico del desarrollo municipal

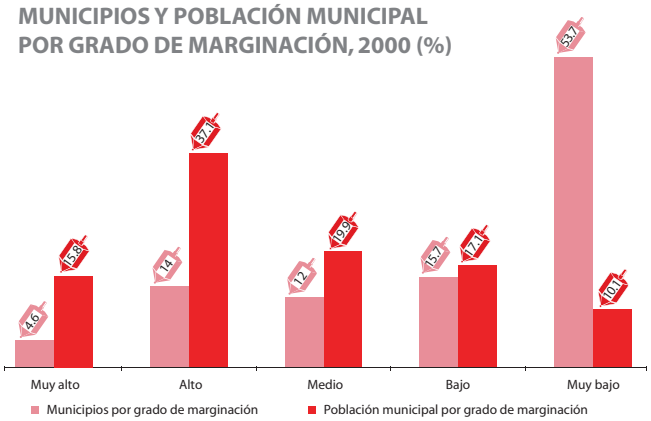
De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), uno de cada dos municipios y delegaciones del país (1,292 de 2,442) tiene grado de marginación alto y muy alto, y en ellos viven 18.1 millones de personas. En los 664 municipios que tienen grado de marginación muy bajo y bajo, habitan casi siete de cada diez mexicanos. En el nivel de marginación medio se encuentran 486 municipios, donde habita 12% de la población total.

En los 386 municipios con grado de marginación muy alto viven 4.4 millones de personas y en los 247 que tienen grado de marginación muy bajo habitan 52.3 millones de personas. Tomando en cuenta los componentes del *Índice de Marginación*, las cifras indican que en los municipios del país se presentan dos realidades: por un lado, una alta concentración de la población en pocos municipios, con acceso a servicios básicos; y, por el otro, una alta dispersión poblacional en un gran número de municipios que cuentan con acceso limitado a servicios básicos.

¿Qué mide el Índice de Marginación?

El Índice de Marginación de Conapo permite identificar los municipios donde existe menor desarrollo económico y social. Este índice considera cuatro dimensiones (educación, vivienda, población y empleo), a partir de las cuales se identifican cinco grados de marginación: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto.

MUNICIPIOS Y POBLACIÓN MUNICIPAL POR GRADO DE MARGINACIÓN, 2000 (%)



Nota: Se incluyen las delegaciones políticas del DF y no se cuenta el municipio Nicolás Ruiz, Chiapas.
Fuente: Conapo, *Índices de Marginación 2000*, 2001.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 5 3/23/04 2:45:35 PM

II. LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

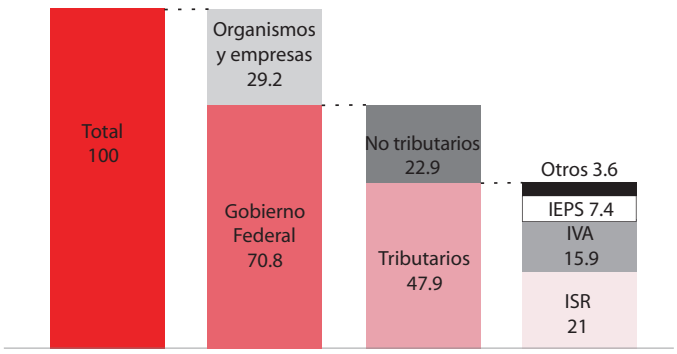
A) Ingresos del Gobierno Federal

Desde hace dos décadas, los ingresos tributarios de México han sido la principal fuente de ingresos del Gobierno Federal. No obstante, en comparación con otros países, la recaudación tributaria es baja como porcentaje del PIB.

¿De dónde provienen los ingresos del sector público federal?

Los ingresos del Gobierno Federal se definen en la Ley de Ingresos de la Federación que aprueba el Congreso de la Unión cada año. Estos ingresos comprenden impuestos (ingresos tributarios), derechos, productos y aprovechamientos (ingresos no tributarios), así como los ingresos de empresas y organismos públicos. Los ingresos tributarios son la principal fuente de ingresos del sector público presupuestario. En 2003 estos ingresos representaron 47.9% de los ingresos totales del sector público. En ese mismo año, entre los organismos y empresas del sector público, Petróleos Mexicanos aportó 11% de los ingresos del sector público presupuestario, la Comisión Federal de Electricidad 8.8%, y el Instituto Mexicano del Seguro Social 7.2%.

INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2003 (%)

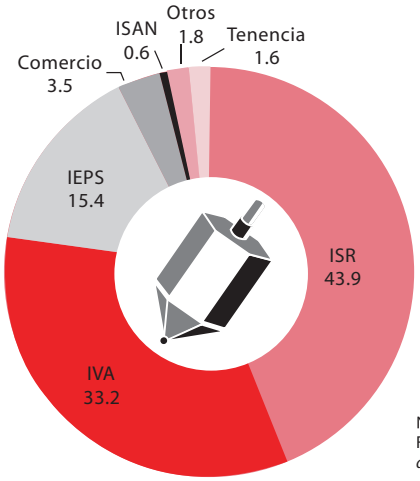


Nota: ISR, Impuesto Sobre la Renta; IVA, Impuesto al Valor Agregado; IEPS, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, cuarto trimestre de 2003*, 2004.

¿Cuáles son los principales impuestos que recauda el Gobierno Federal?

Del monto total de los impuestos, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que grava los ingresos de los contribuyentes, es el principal ingreso tributario del Gobierno Federal. En 2003 este impuesto generó 43.9% del total de los ingresos tributarios, mientras que el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que es un impuesto al consumo, representó 33.2% de la recaudación tributaria total. El resto de los impuestos del Gobierno Federal representó 22.9% de los ingresos tributarios. El Impuesto a Bienes y Servicios Suntuarios, aprobado por el Congreso en 2001, aportó únicamente 0.03% del total de los ingresos tributarios.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL, TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO, 2003 (%)



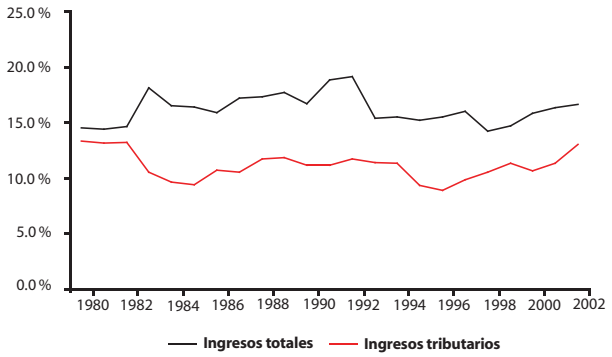
Del total de los impuestos recaudados, tres de cada cuatro pesos provienen de la recaudación de ISR y de IVA

Nota: ISAN, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
Fuente: SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, cuarto trimestre de 2003*, 2004.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 6 3/23/04 2:45:36 PM

Evolución de los ingresos del Gobierno Federal

INGRESOS TOTALES Y TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1980-2002



Nota: Se toma como punto de partida el año de 1980 porque el actual sistema de coordinación fiscal data de la reforma fiscal de ese año, por la cual se creó el IVA. Para el año 2002, se presentan estimaciones de la Ley de Ingresos 2002.
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2001, el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), el INEGI y la Ley de Ingresos 2002.

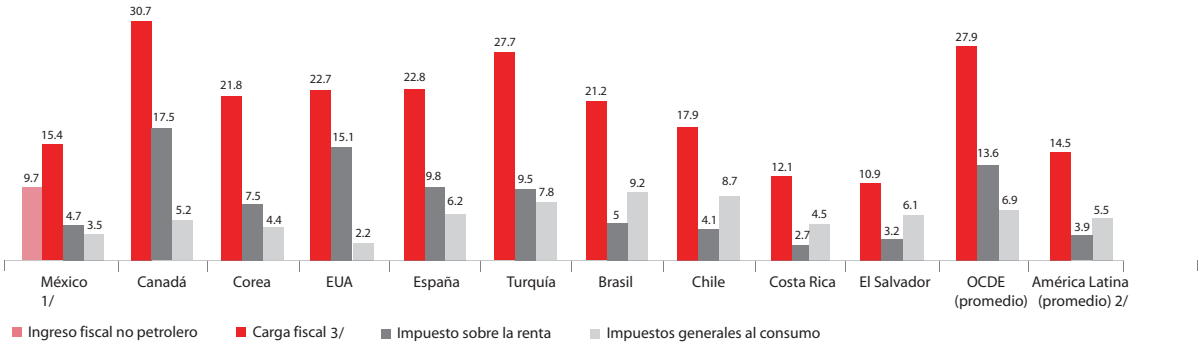
Durante las dos últimas décadas, los ingresos totales del Gobierno Federal fluctuaron entre 14.2% del PIB en 1998 y 19.1% en 1992. Los ingresos tributarios, principal fuente de ingresos del Gobierno Federal, se ubicaron entre 9.4% en 1985 y 13.3% en 1980. En 2002 los ingresos tributarios como proporción del PIB alcanzaron un nivel semejante al de 1980, al llegar a 13%. Hay que señalar que los ingresos totales del Gobierno Federal, como porcentaje del PIB, aumentaron en los años posteriores a las crisis de 1982 y 1994. Los ingresos tributarios no siguen la misma tendencia.

En las últimas dos décadas, los ingresos tributarios del Gobierno Federal como proporción del PIB se mantuvieron como su principal fuente de recursos

Recaudación tributaria, una comparación internacional

El nivel de recaudación tributaria de México en proporción del PIB fue de 15.4% en 2000, incluyendo ingresos petroleros y la recaudación de gobiernos subnacionales. Este nivel de recaudación es inferior al promedio de los países de la OCDE (27.9% del PIB), aunque superior al de América Latina (14.5% del PIB). En comparación con otros países, el nivel de recaudación de México de los dos impuestos principales, ISR e impuestos generales al consumo, también es bajo. De los países seleccionados, la recaudación por ISR en México (4.7% del PIB) sólo es superior a la de Chile, que recauda 4.1%. En el caso de los impuestos al consumo, México recauda 3.5% del PIB, menos que los países seleccionados, con excepción de Estados Unidos (2.2%). Para efectos de comparación, conviene presentar la recaudación tributaria sin la recaudación de los gobiernos subnacionales y sin los ingresos petroleros (IEPS petrolero y derechos por hidrocarburos) debido a que ello permite apreciar el desempeño tributario en ausencia de un ingreso considerado como no recurrente (el petróleo). Cuando se restan estos ingresos, la recaudación tributaria de México es de sólo 9.7% del PIB. En este sentido, Costa Rica y El Salvador, países no productores de petróleo, recaudan más que nuestro país.

CARGA FISCAL INTERNACIONAL, ISR E IMPUESTOS AL CONSUMO COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2000



Notas:
1/ No incluye ingresos petroleros.
2/ No incluye a Honduras ni a la región de El Caribe.
3/ La carga fiscal incluye los ingresos tributarios totales, tanto federales como subnacionales, los derechos totales (petroleros y no petroleros) y los aprovechamientos o rendimientos excedentes de Pemex.
Fuente: Fausto Hernández y Andrés Zamudio, *Evasión fiscal en México: el caso del IVA,* CIDE, 2004.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 7 3/23/04 2:45:37 PM

B) Ingresos de las entidades federativas

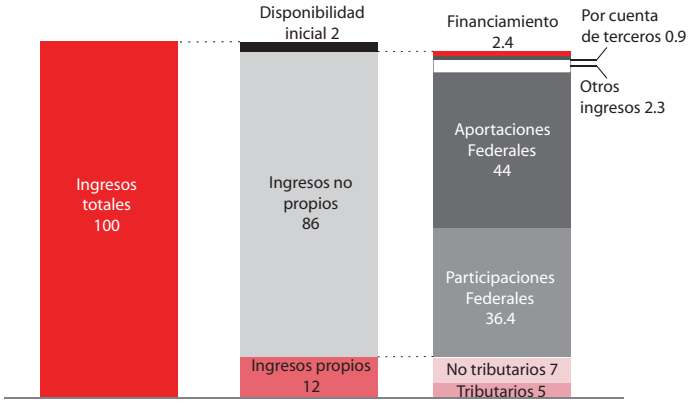
Los ingresos propios de las entidades federativas, así como sus ingresos tributarios, son bajos en comparación con sus ingresos totales. La mayor parte de los ingresos de las entidades federativas proceden de los recursos que el Gobierno Federal les transfiere y éstos se han incrementado en los últimos 15 años.

¿De dónde provienen los ingresos de las entidades federativas?

En 2002, sólo 12% de los ingresos totales de las entidades federativas fueron propios, de los cuales 5% fueron ingresos tributarios y 7% ingresos no tributarios. En el mismo año, 80.4% de los ingresos totales de las entidades federativas tuvo su origen en las transferencias del Gobierno Federal: 36.4% de sus ingresos totales fue por concepto de Participaciones y 44% por Aportaciones. La estructura de ingresos de las entidades federativas indica que poseen un bajo nivel de autonomía fiscal.

Casi nueve de cada diez pesos de los ingresos de las entidades federativas provienen de Aportaciones y Participaciones Federales

INGRESOS PÚBLICOS ESTATALES POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2002 (%)



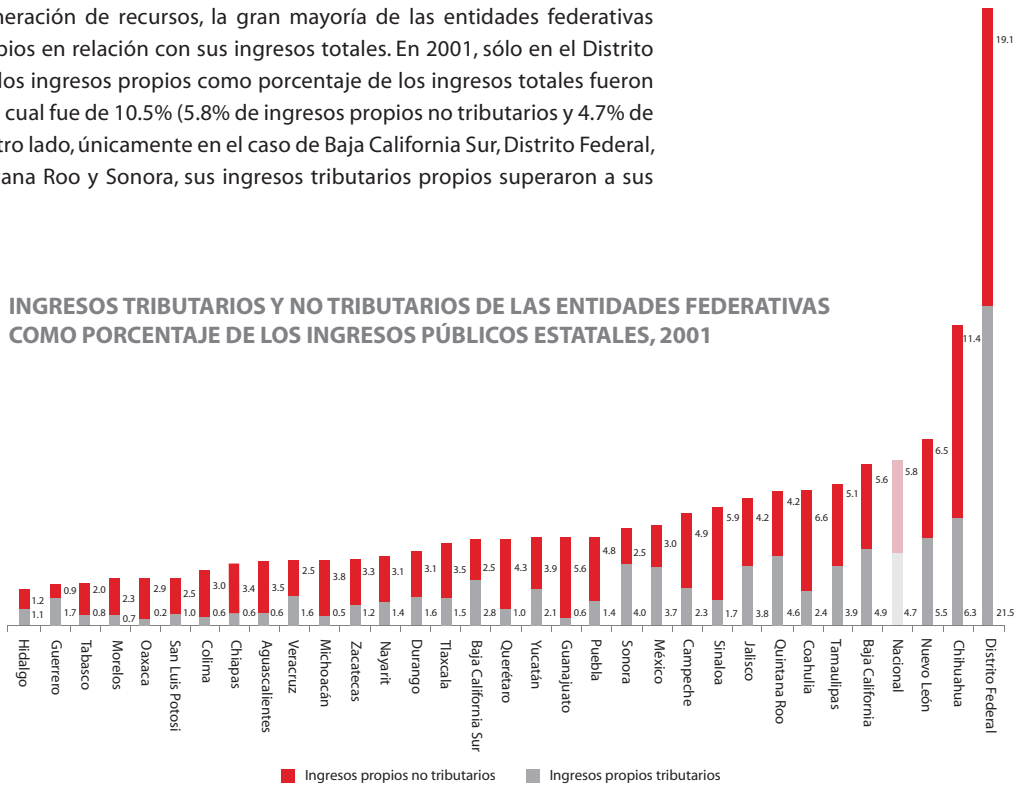
Fuente: INEGI, *Estadística anual de las finanzas públicas estatales 2002*, www.inegi.gob.mx

Baja recaudación tributaria: constante en las entidades federativas

En lo que se refiere a la generación de recursos, la gran mayoría de las entidades federativas obtiene pocos ingresos propios en relación con sus ingresos totales. En 2001, sólo en el Distrito Federal, Chihuahua y Nuevo León los ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales fueron superiores al promedio nacional, el cual fue de 10.5% (5.8% de ingresos propios no tributarios y 4.7% de ingresos propios tributarios). Por otro lado, únicamente en el caso de Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Quintana Roo y Sonora, sus ingresos tributarios propios superaron a sus ingresos no tributarios.

En 26 entidades los ingresos tributarios son menores que los ingresos no tributarios. En el DF poco más de 40% de sus ingresos son propios, mientras que en Hidalgo el porcentaje alcanza sólo 2.3%

INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PÚBLICOS ESTATALES, 2001



Fuente: INEGI, *Estadística anual de las finanzas públicas estatales 2002*, www.inegi.gob.mx

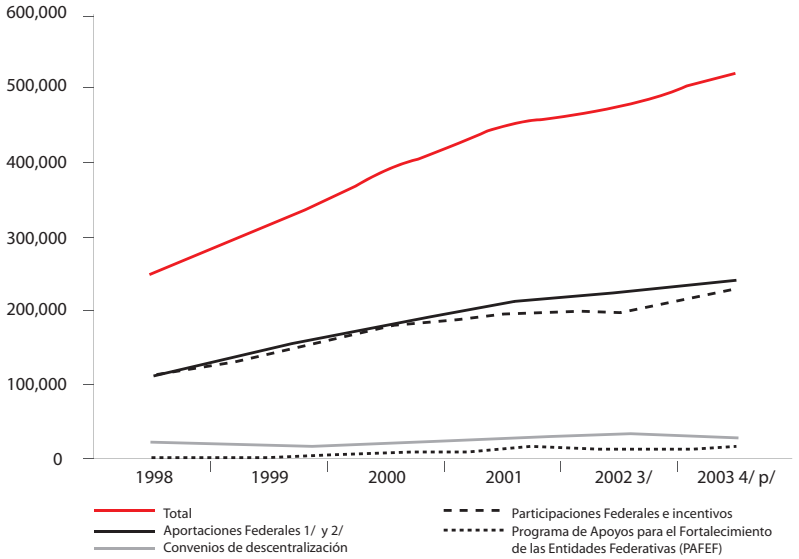
LA FEDERACION A DEBATE.indd 8 3/23/04 2:45:38 PM

El crecimiento de las transferencias

Las transferencias son recursos que otorga el Gobierno Federal a entidades federativas y municipios cada año, a partir de diferentes fórmulas y mecanismos de asignación. Entre 1998 y 2003 ha habido un incremento constante en las transferencias de recursos federales a entidades y municipios. Las Aportaciones Federales y las Participaciones son las transferencias más importantes que la Federación hace a entidades y municipios: ambas comprenden poco más del 90% de las transferencias totales. Además de las Aportaciones y las Participaciones, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) y los Convenios de descentralización son los otros dos mecanismos que emplea el Gobierno Federal para transferir recursos a entidades y municipios.

Entre 1998 y 2003 las transferencias federales a entidades federativas y municipios se duplicaron: pasaron de 250 mil millones a 518 mil millones de pesos

RESUMEN DE TRANSFERENCIAS EFECTUADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 1998-2003 (MILLONES DE PESOS)



Notas:
1/ Hasta 1997 los recursos se encontraban en diversos ramos presupuestales del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con excepción del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del DF (FAFM).
2/ Para 1999 y 2000, el DF fue excluido del FAFM.
3/ En el dato de 2002 se incluyen 14,805.5 millones de pesos por concepto de anticipo a cuenta de Participaciones de 2003.
4/ En el dato de 2003 se incluyen 9,581.8 millones de pesos por concepto de anticipo a cuenta de Participaciones de 2004.
p/ Cifras preliminares.
Fuente: Unidad de Coordinación para las Entidades Federativas (UCEF)-SHCP.

¿Cómo se componen las transferencias?

Existen cuatro mecanismos que utiliza el Gobierno Federal para transferir recursos a entidades federativas y municipios:

1. El Fondo General de Participaciones (Participaciones), que corresponde al Ramo 28 del PEF, se conforma con el 20% de la recaudación federal participable (RFP) que obtiene la Federación en un ejercicio. Las Participaciones se distribuyen de la siguiente forma: 45.17%, en proporción a la población de cada entidad, 45.17%, de acuerdo con la participación de las entidades en los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, el impuesto especial sobre producción y servicios, y sobre automóviles nuevos, y el restante 9.66% en proporción inversa a las Participaciones por habitante de cada entidad, de acuerdo con los dos criterios anteriores. Además, pueden recibir recursos adicionales los municipios que colindan con la frontera o los litorales, por los que exista flujo de importaciones o exportaciones, y por derechos sobre la extracción del petróleo. Las Participaciones son recursos que las entidades ejercen libremente.

2. Los Fondos de Aportaciones Federales (Aportaciones), identificados con el Ramo 33 del PEF, son recursos que la Federación transfiere a los estados, al Distrito Federal y, en su caso, a los municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que establece la ley para cada tipo de aportación. Las Aportaciones se componen de siete fondos:

• *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal* (FAEB), cuyos montos se asignan de acuerdo al número de escuelas, plantilla de maestros, y otros montos que marca la ley.

• *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud* (FASSA), asignado con base en la infraestructura y el personal médicos y acuerdos de coordinación, entre otros.

• *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FAIS), para el financiamiento de obras considerando criterios de pobreza extrema.

• *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal* (FAFM), que considera en su distribución cuatro variables: población con menos de dos salarios mínimos, analfabetismo, drenaje y electricidad.

• *Fondo de Aportaciones Múltiples* (FAM), cuyos recursos se destinan a desayunos escolares, apoyos alimentarios, asistencia social a la población en pobreza extrema, construcción de equipamiento y rehabilitación de estructura física.

• *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos* (FAETA), que considera para la distribución de recursos el número de planteles e instalaciones educativas y plantillas de personal, entre otros.

• *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal* (FASP), cuyos montos se determinan con base en el índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, entre otros.

3. Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que corresponde al Ramo 39 del PEF. Este programa inició en el año 2000. Su objetivo es apoyar el saneamiento financiero a los sistemas de pensiones, prioritariamente las reservas actuariales, así como la inversión en infraestructura de las entidades federativas.

4. Convenios de descentralización que establecen las entidades federativas para programas específicos con dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 9 3/23/04 2:45:39 PM

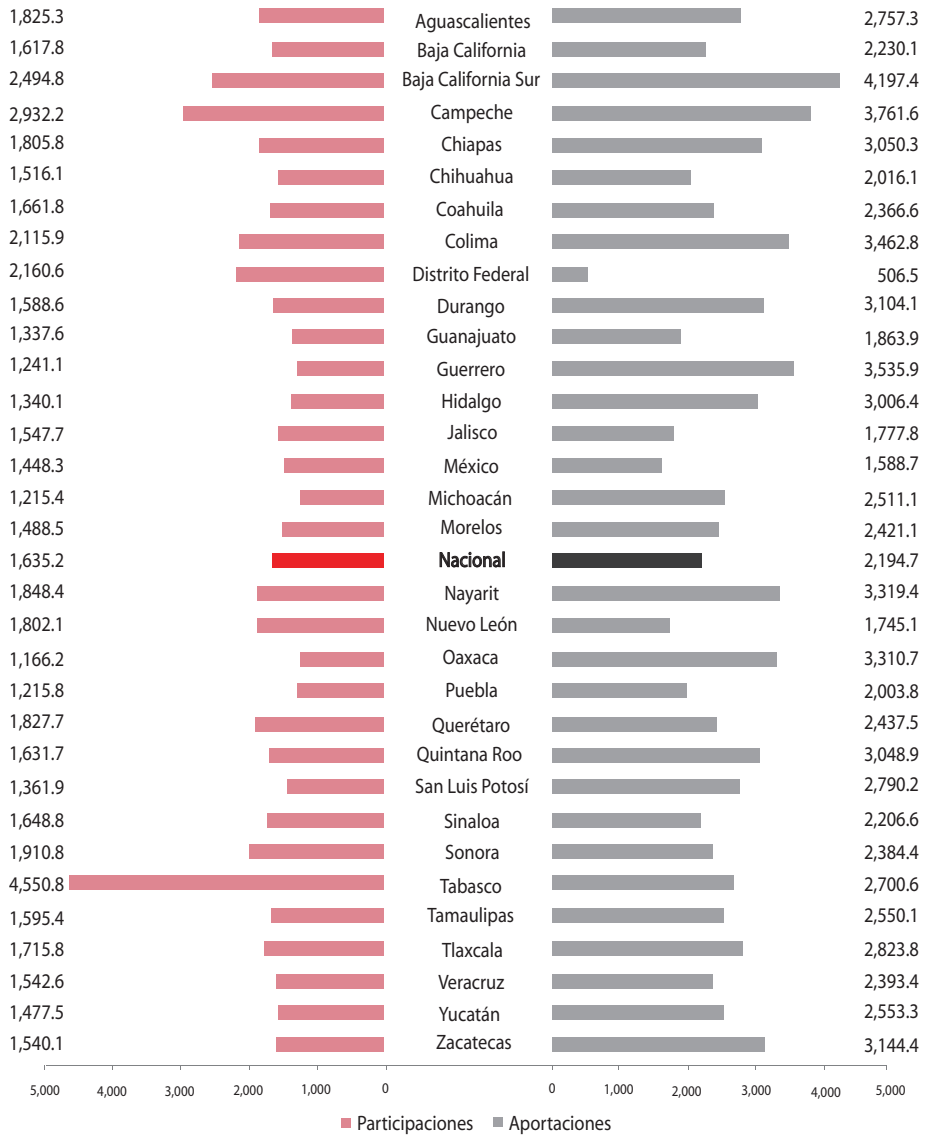
Comparación de transferencias entre entidades federativas

Existen grandes variaciones en la asignación de Aportaciones y Participaciones entre entidades. Un indicador útil para estimar esta variación es la asignación per cápita por entidad federativa: el monto que recibe cada entidad por concepto de Aportaciones y Participaciones por habitante. En 2002, el promedio nacional de Aportaciones fue de 2,194 pesos por persona: siete entidades recibieron recursos por concepto de Aportaciones por abajo de este promedio. La entidad con mayor asignación per cápita de Aportaciones recibió un monto 2.6 veces superior al de la entidad con menor asignación per cápita, sin considerar al Distrito Federal, ya que esta entidad no recibe la totalidad de los fondos del Ramo 33 del PEF. En el caso de las Participaciones, la asignación nacional promedio fue de 1,635 pesos por persona: 18 entidades recibieron montos por abajo del promedio.

De las Aportaciones Federales a estados y municipios, el monto del estado con la mayor asignación por persona en 2002 fue 2.6 veces mayor que la del estado con la menor asignación

En el caso de las Participaciones, los recursos que recibió la entidad con mayor asignación por persona fueron casi tres veces superiores al promedio nacional

APORTACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS Y FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES PER CÁPITA, 2002 (PESOS)



Fuente: UCEF-SHCP, Subsecretaría de Egresos-SHCP, INEGI y Conapo.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 10 3/23/04 2:45:40 PM

C) Ingresos municipales

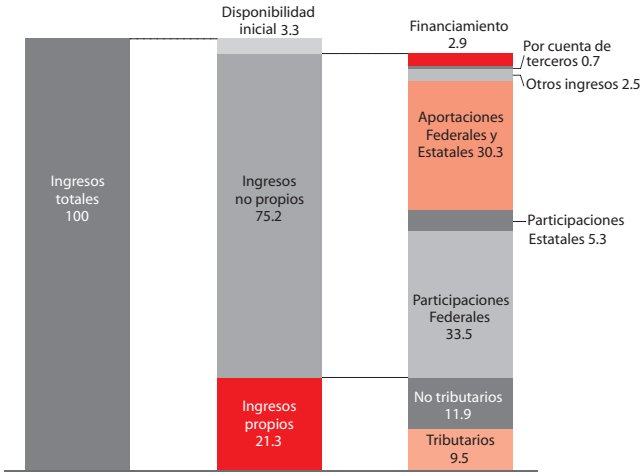
Al igual que en las entidades federativas, los ingresos propios de los municipios y sus ingresos tributarios representan una baja proporción respecto a sus ingresos totales. En los últimos años, los ingresos tributarios han disminuido, en tanto que las Aportaciones y las Participaciones Federales y Estatales han ido en aumento. De los ingresos tributarios de los municipios, el Impuesto Predial es el más importante.

¿De dónde provienen los ingresos de los municipios?

Los municipios tienen un bajo nivel de autonomía fiscal: en 2001, tres de cada cuatro pesos de sus ingresos totales provinieron de Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales

En 2001, 69.1% del total de los ingresos brutos de los municipios provino de Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales, mientras que sólo 21.3% de sus ingresos fueron propios, lo que indica un bajo nivel de autonomía fiscal municipal. Del total de los ingresos municipales, 11.9% fueron ingresos no tributarios y 9.5% tributarios. La estructura de ingresos de los municipios es semejante a la de las entidades federativas. Sin embargo, los municipios tuvieron una mayor recaudación tributaria como porcentaje de sus ingresos totales que las entidades: 4.7% en las entidades federativas, frente a 9.5% en los municipios.

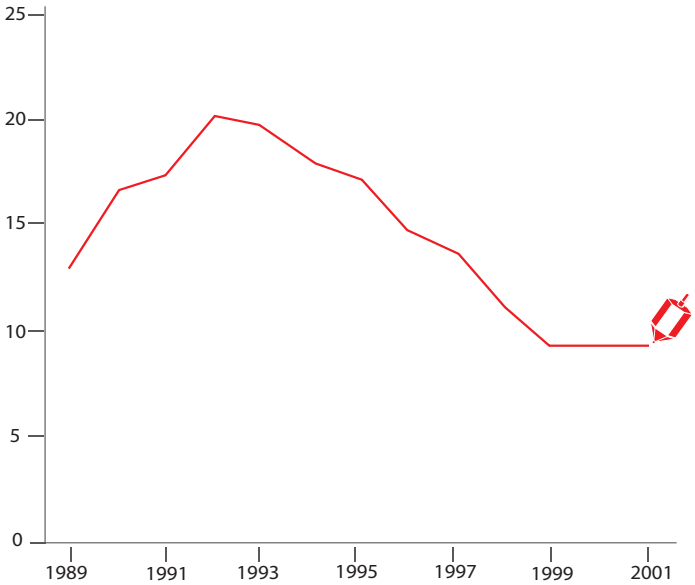
INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS, 2001 (%)



Nota: La suma de los porcentajes no coincide debido al redondeo.
Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales 1998-2001*, 2003.

Evolución histórica de los impuestos municipales

IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS, 1989-2001



Fuente: INEGI, *Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), Finanzas Públicas*, 2003, www.inegi.gob.mx

Desde 1993 los ingresos tributarios de los municipios han disminuido en relación con sus ingresos brutos totales, al tiempo que han aumentado las transferencias federales y estatales. En 1999 y 2000, los ingresos tributarios alcanzaron su menor nivel desde 1989: representaron 9.4% de los ingresos brutos totales. En 2001, el promedio de impuestos de los 2,427 municipios del país (sin incluir las delegaciones políticas del Distrito Federal), fue de 3.9 millones de pesos. En este mismo año, 1,390 municipios recaudaron impuestos por un monto inferior a dicho promedio y 634 lo hicieron por arriba del promedio.

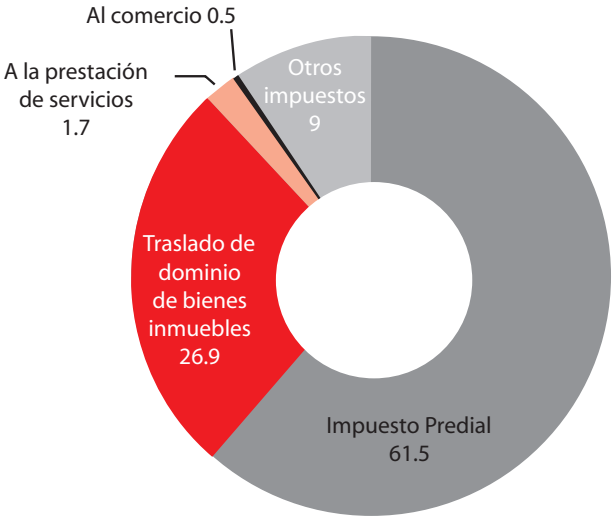
LA FEDERACION A DEBATE.indd 11 3/23/04 2:45:41 PM

El predial: eje tributario de los municipios

La Constitución establece que los municipios están facultados para cobrar impuestos sobre la propiedad, siendo el Impuesto Predial el más importante. En 2001 este impuesto representó 61.5% del total de los impuestos municipales y 68.9% de todos los impuestos a la propiedad, que incluyen al impuesto al traslado de dominio de bienes inmuebles, a la tenencia y uso de vehículos y a la adquisición de bienes inmuebles y anuncios publicitarios.

El Impuesto Predial comprende dos tercios del total de los impuestos de los municipios

PRINCIPALES IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES, 2001 (%)

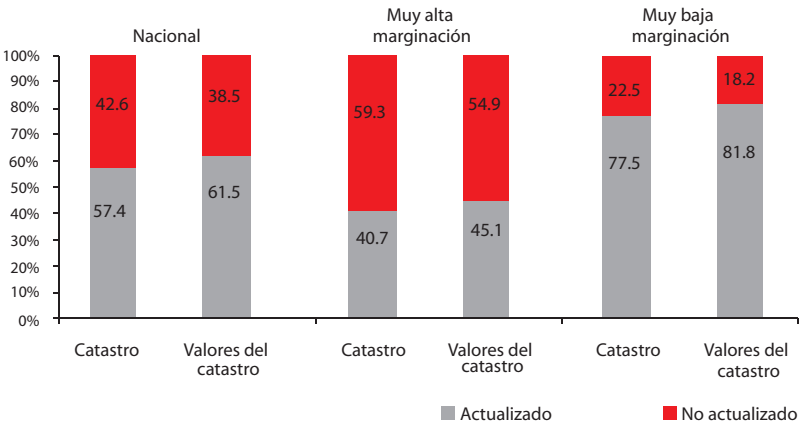


Nota: La suma de los porcentajes no coincide debido al redondeo.
Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales 1998-2001*, 2003.

El catastro: base para el cobro del Impuesto Predial

Para poder cobrar eficientemente el Impuesto Predial es necesario contar antes con un catastro actualizado, el cual define los límites de la propiedad. Es también indispensable contar con valores catastrales actualizados para establecer de forma precisa los montos base del Impuesto Predial. En 2002, de acuerdo con la *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social*, dos de cada cinco municipios no contaban con catastro ni valores catastrales actualizados a nivel nacional. La proporción anterior se eleva a más de la mitad en el caso de los municipios con muy alto grado de marginación. Estos indicadores resaltan que un primer paso para elevar el nivel de recaudación de los municipios es mejorar la información catastral con la que cuentan.

ACTUALIZACIÓN DEL CATASTRO Y VALORES CATASTRALES PARA EL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN, 2002



Fuente: Sedesol, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social*, 2002.

Tres de cada cinco municipios con grado de marginación muy alto no cuentan con catastro actualizado, instrumento básico para el cobro del Impuesto Predial

LA FEDERACION A DEBATE.indd 12 3/23/04 2:45:42 PM

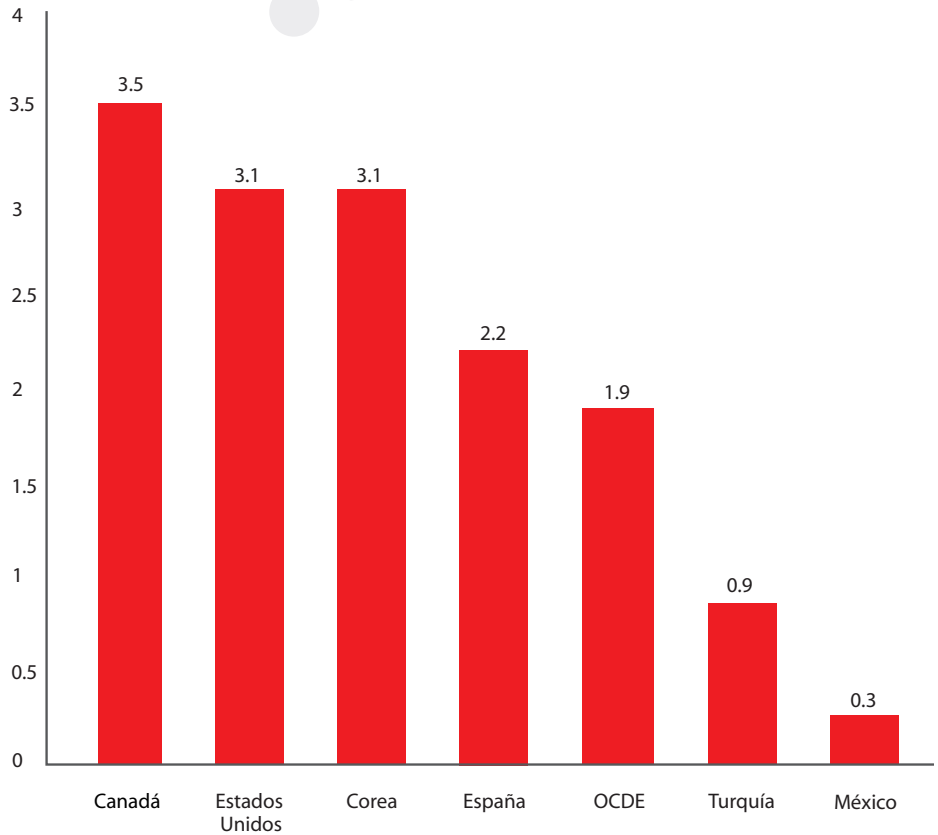
El Impuesto Predial: una comparación internacional

Un indicador internacional que permite comparar el desempeño de recaudación de los municipios es el impuesto a la propiedad como porcentaje del PIB, ya que este impuesto es recaudado a nivel local en varios países. En 2001, los recursos recaudados por los municipios en México por concepto de impuesto a la propiedad fue de 0.3% del PIB, un nivel sustancialmente menor al de Canadá, en donde las autoridades locales recaudaron 3.5% del PIB el mismo año. De acuerdo con la metodología que utiliza la OCDE, el Impuesto Predial es sólo uno de los componentes del impuesto a la propiedad, mismo que se utiliza en este gráfico para realizar comparaciones internacionales.

México es el país con menor recaudación de impuesto a la propiedad como porcentaje del PIB entre los países miembros de la OCDE

La recaudación de México por impuesto a la propiedad (0.3% del PIB) representa sólo una sexta parte de la recaudación promedio de la OCDE (1.9% del PIB)

IMPUESTO A LA PROPIEDAD COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2001 (%)



Nota: De acuerdo con la OCDE, el impuesto a la propiedad comprende impuestos a las propiedades inmuebles e impuestos a transferencias financieras y de capital.
Fuente: OCDE, *Revenue Statistics 1965-2002*, 2003.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 13 3/23/04 2:45:43 PM

A) Gasto total y descentralizado del Gobierno Federal

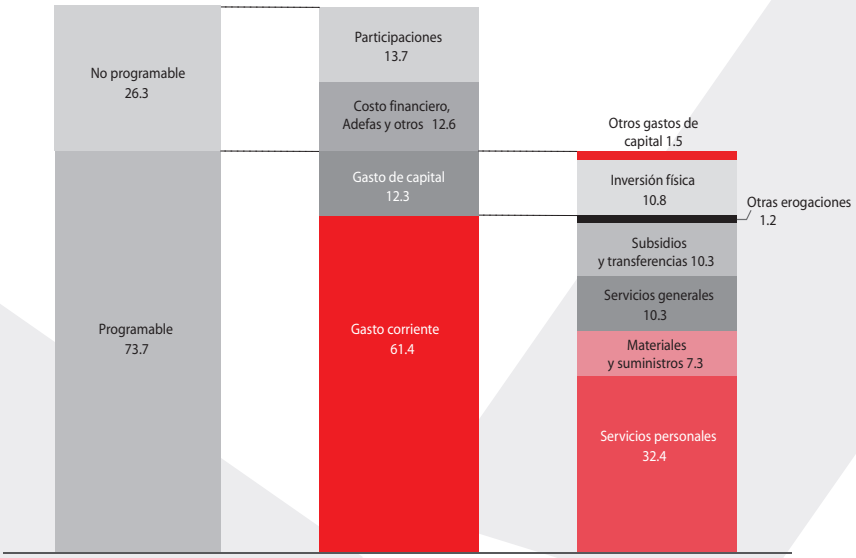
El gasto del sector público en México se destina en su mayor parte al gasto corriente; de éste, sobresale el gasto en servicios personales. Esta estructura de gasto es semejante a la de otros países. El siguiente rubro en importancia en el gasto federal es el de capital, el cual se canaliza en su mayor parte a la construcción de obras públicas. En los últimos años, el gasto federal ha disminuido, pero en las entidades federativas ha ido en aumento, lo que sugiere un proceso de descentralización en el gasto.

¿En qué gasta el Gobierno Federal?

Seis de cada diez pesos del gasto neto total del sector público se destinan a la contratación de recursos humanos y a funciones administrativas

En 2003, el gasto programable, que es todo aquel que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales del sector público, fue de 73.7% del gasto neto total. El gasto corriente, que comprende la contratación de recursos humanos y la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las funciones administrativas, representó 61.4% del gasto neto total, mientras que el gasto de capital fue de 12.3%. Dentro del gasto corriente, el rubro al cual se le asignó una mayor proporción de recursos fue el de servicios personales, destinado al pago de remuneraciones al personal, que significó 32.4% del total. Por otro lado, dentro del gasto de capital, que es el destinado a la generación de activos, la mayor parte de los recursos se canalizaron a la construcción de obra pública.

GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2003 (%)



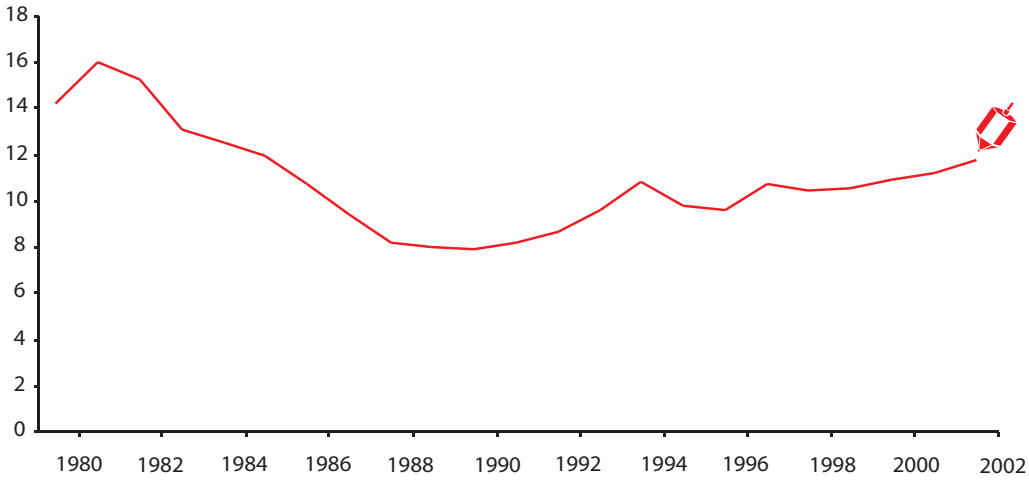
Nota: La suma de los porcentajes no coincide debido al redondeo.
Fuente: SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, cuarto trimestre de 2003*, 2004.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 14 3/23/04 2:45:44 PM

Evolución histórica del gasto federal

Entre 1980 y 2002 el gasto presupuestario del Gobierno Federal, que es el contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, disminuyó de 14.1% del PIB en 1980 a 11.6% en 2002. En este periodo, el nivel más alto se presentó en 1981, año en el que llegó a 15.9%, y el más bajo fue en 1990, cuando se ubicó en 7.8% del PIB. Desde 1982 hasta 1990 el gasto presupuestario disminuyó constantemente: de 15.1% del PIB en 1982 a 7.8% en 1990. A partir de 1991 y hasta 2002 se presenta la tendencia contraria: hay un aumento gradual del gasto presupuestario.

PARTICIPACIÓN DEL GASTO PRESUPUESTARIO EJERCIDO EN EL PIB, 1980-2002 (%)



Fuente: Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-1990, de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991-2001, de la SHCP; y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

El gasto del Gobierno Federal ha disminuido de forma gradual en las últimas dos décadas

El gasto gubernamental: una comparación internacional

México no es el único país que destina una alta proporción de sus ingresos al gasto corriente. Al comparar el monto del gasto corriente respecto al total, México destina 88% al gasto corriente, mientras en países como Canadá y España el gobierno destina casi la totalidad de sus recursos a ese tipo de gasto: 98.5% y 95.6%, respectivamente. En el contexto latinoamericano, el gobierno de Brasil canaliza una alta proporción de sus recursos al gasto corriente. Entre los países seleccionados sólo Corea tiene un mayor gasto de capital que México. Una de las razones por las que los gobiernos centrales de los países seleccionados destinan más recursos al gasto corriente que a la inversión de capital es que son países con economías de mercado, en las que el papel del Estado en la economía es menos activo y se encarga principalmente de garantizar la seguridad social, el pago de pensiones, la impartición de justicia y la seguridad pública.

GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL POR TIPO DE GASTO EN PAÍSES SELECCIONADOS (%)

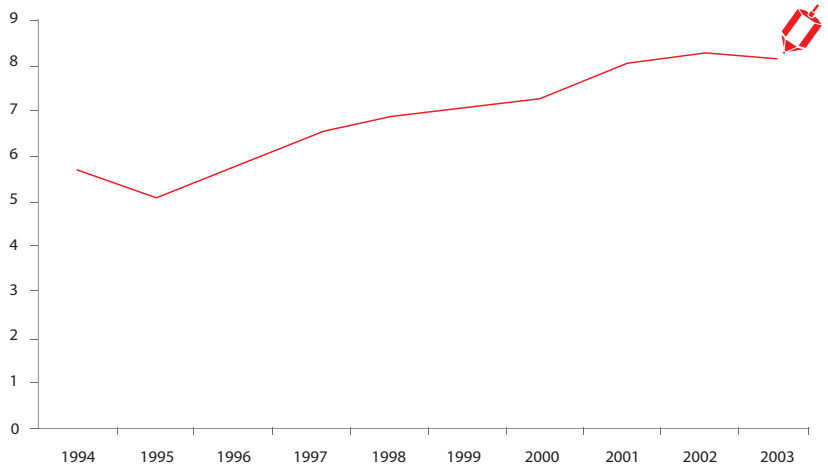
	Año	Gasto corriente	Gasto de capital
Brasil	1997	98.3	2.7
Canadá	1997	98.5	1.5
Chile	1999	83.6	16.4
Corea	1997	78.3	21.7
Estados Unidos	1999	95.4	4.6
España	1997	95.6	4.4
México	1998	88.1	11.9
Turquía	1999	92.8	7.2

Nota: Información del último año disponible para los países seleccionados. Para el caso de Brasil, en ese año se incluye un ajuste de -1%.
Fuente: INEGI, *México en el mundo*, 2001.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 15 3/23/04 2:45:45 PM

Evolución del gasto federal descentralizado

GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1994-2003



Nota: Porcentajes con base en el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.
Fuente: Poder Ejecutivo Federal, *Tercer Informe de Gobierno*, 2003.

Entre 1994 y 2003 el gasto federal descentralizado, que comprende los recursos que ejercen las entidades federativas y los municipios, fue de 6.8% del PIB en promedio. Salvo un descenso en el gasto en 1995, desde 1996 ha habido un aumento constante en el gasto descentralizado para ubicarse en 2003 en 8.1% del PIB. Este rubro del gasto se transfiere a través de cuatro esquemas: Participaciones, gasto que las entidades ejercen libremente; Aportaciones, destinado a actividades específicas; Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Convenios de descentralización, mecanismos de gasto dirigidos a programas específicos.

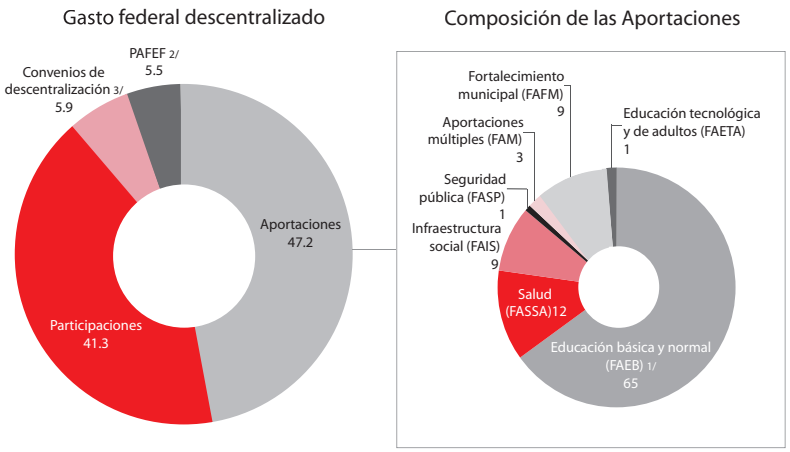
El gasto federal descentralizado ha aumentado constantemente: de 5% del PIB en 1995 a 8.1% en 2003

¿Cómo se compone el gasto federal descentralizado?

La mayor parte de los recursos que el Gobierno Federal transfiere para su ejercicio a entidades federativas y municipios corresponde a los rubros de Participaciones y Aportaciones, los cuales representaron 88.5% del total del gasto descentralizado en 2003. Dentro de las Aportaciones, la mayor parte de los recursos se canaliza a atender las necesidades de educación básica y normal, y salud de las entidades federativas: 65% y 12% del total, respectivamente. Las entidades federativas y los municipios reciben de la Federación recursos por cuatro mecanismos: Participaciones (Ramo 28), Aportaciones (Ramo 33), Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF, o Ramo 39) y Convenios de descentralización.

41.3% del gasto que el Gobierno Federal transfiere a las entidades y municipios es para su ejercicio libre (Participaciones) y 47.2% es para actividades específicas como educación básica y normal, salud, seguridad pública, infraestructura social, entre otros (Aportaciones)

RECURSOS FEDERALIZADOS, 2003



Notas: Las sumas parciales y las variaciones no coinciden debido al redondeo. Se presentan cifras preliminares.
1/ Incluye Ramo 25.
2/ Incluye las Aportaciones del Gobierno Federal al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).
3/ Incluye a la Comisión Nacional del Agua y Alianza para el Campo.
Fuente: SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, cuarto trimestre de 2003*, 2004.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 16 3/23/04 2:45:46 PM

B) Gasto total de las entidades federativas

El gasto de las entidades federativas mantiene una estructura semejante al del Gobierno Federal: predomina el gasto corriente y dentro de éste el mayoritario es el gasto en servicios personales. A diferencia del gasto federal, el gasto de las entidades federativas ha ido en aumento en los últimos años, aunque se compone en su mayor parte de gasto federal descentralizado.

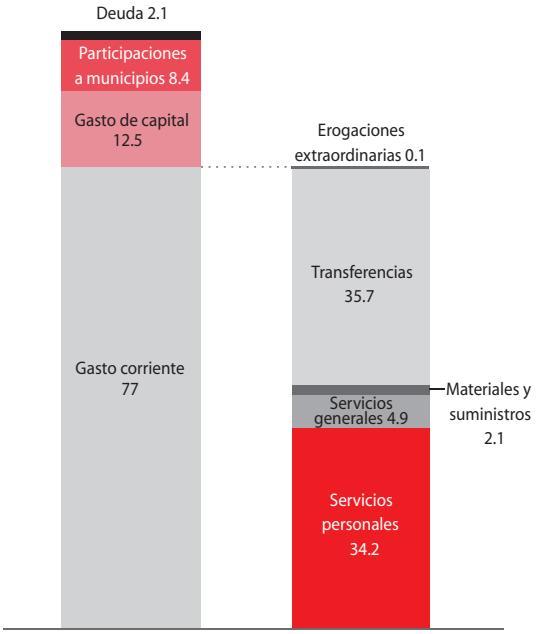
¿En qué gastan las entidades federativas?

Del total del gasto que ejercieron las entidades federativas en 2002, 77% correspondió a gasto corriente, dentro del cual destaca el rubro de servicios personales, mientras que 12.5% fue gasto de capital. Esta estructura del gasto es similar a la del Gobierno Federal.

Las transferencias que reciben las entidades del Gobierno Federal, en su mayor parte del Ramo 33, representan 35.7% del gasto total de las entidades. A su vez, las entidades federativas transfieren recursos a los municipios por concepto de Participaciones, equivalentes a 8.4% del gasto.

De 1993 a 2000, el gasto de las entidades federativas ha aumentado de forma constante: de 5.7% a 8.3% de su Producto Interno Bruto

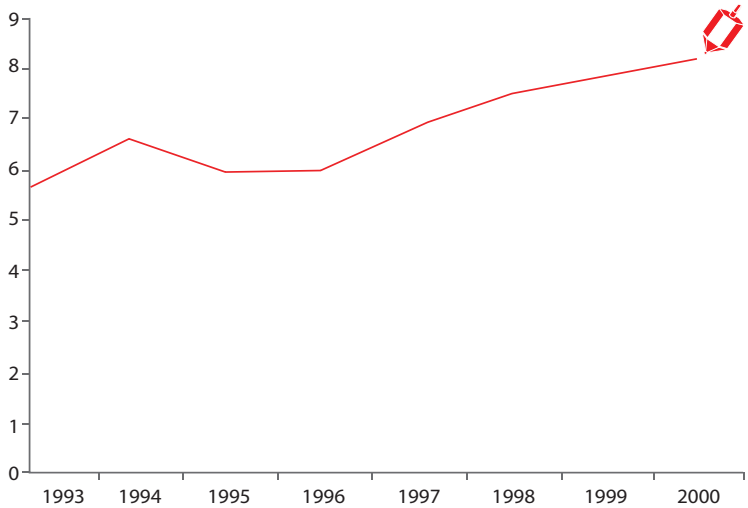
ESTRUCTURA DEL GASTO NETO TOTAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2002 (%)



Fuente: UCEF-SHCP, con base en las cuentas públicas de las entidades federativas.

El gasto de las entidades federativas en perspectiva histórica

GASTOS ORDINARIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1993-2000 (%)



Fuente: CEFP de la Cámara de Diputados con base en INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1980-2000* y *Sistema de Cuentas Nacionales*, 2003.

El gasto de las entidades federativas ha aumentado gradualmente entre 1993 y 2000. Aunque el promedio de gasto anual de todas las entidades en este periodo fue de 6.8% del PIB, hay grandes variaciones entre ellas: Tabasco registró un nivel de gasto promedio en ese periodo igual a 17.2% de su PIB, el más alto de las 32 entidades, mientras que el Distrito Federal tuvo gastos equivalentes a 4.6% de su PIB en el mismo periodo, el más bajo de todas las entidades federativas.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 17 3/23/04 2:45:47 PM

Las necesidades sociales: un reto para el gasto público

En materia de gasto de los tres ámbitos de gobierno es prioritario considerar las necesidades y desigualdades regionales del país en rubros tales como salud y educación, entre otros. En México, 15 entidades registran una esperanza de vida inferior al promedio nacional, un indicador del estado de salud de la población; 13 tienen una tasa de alfabetización de adultos menor a la nacional, y 17 entidades se encuentran por abajo del promedio del país en matriculación en primaria, secundaria y media superior.

ESPERANZA DE VIDA AL NACER, TASA DE ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS Y TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2000

Entidad federativa	Esperanza de vida al nacer 2000 (años)	Tasa de alfabetización de adultos 2000 (%)	Tasa bruta de matriculación: primaria, secundaria y terciaria combinadas 2000 (%)
Aguascalientes	76.4	95.11	65.66
Baja California	76.3	96.28	65.54
Baja California Sur	76.3	95.69	65.62
Campeche	74.7	88.13	64.22
Chiapas	72.4	76.96	63.29
Chihuahua	75.8	95.12	64.11
Coahuila	76.2	96.03	64.99
Colima	76.4	92.75	66.56
Distrito Federal	77.2	96.97	75.30
Durango	74.8	94.53	64.31
Guanajuato	75.1	87.92	60.49
Guerrero	73.3	78.36	66.10
Hidalgo	74.2	85.02	67.38
Jalisco	76.3	93.47	62.41
México	76.3	93.54	61.53
Michoacán	74.8	86.01	61.14
Morelos	75.9	90.68	64.27
Nayarit	75.2	90.89	65.98
Nuevo León	76.8	96.58	62.31
Oaxaca	72.5	78.43	66.83
Puebla	74.1	85.32	64.25
Querétaro	75.3	90.13	63.60
Quintana Roo	75.7	92.41	60.96
San Luis Potosí	74.2	88.63	64.11
Sinaloa	75.4	91.96	66.22
Sonora	76.1	95.50	66.91
Tabasco	75.0	90.21	67.56
Tamaulipas	75.5	94.80	65.39
Tlaxcala	75.4	92.14	63.38
Veracruz	74.0	85.07	62.66
Yucatán	74.3	87.59	65.18
Zacatecas	74.4	91.96	60.79
Nacional	75.3	90.45	64.54

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, 2003.

Desigualdad regional: la esperanza de vida es cinco años menor en Chiapas que en el Distrito Federal

LA FEDERACION A DEBATE.indd 18 3/23/04 2:45:47 PM

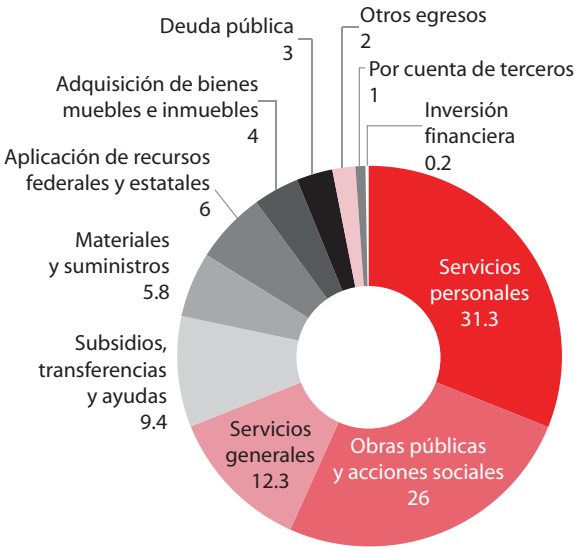
C) Gasto público municipal

¿En qué gastan los municipios?

En los 386 municipios del país con grado de marginación muy alto, dos de cada cinco personas carecen de agua entubada y una de cada tres habita en viviendas sin drenaje

En 2001, el gasto en servicios personales; servicios generales; materiales y suministros; y subsidios, transferencias y ayudas, rubros que están asociados al gasto corriente, representaron 58.8% de los egresos brutos de los municipios, en tanto que el gasto destinado a obras públicas y acciones sociales; adquisición de bienes muebles e inmuebles; e inversión financiera, considerado como gasto de capital, representó 30.2% del gasto de los municipios.

EGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS, 2001 (%)

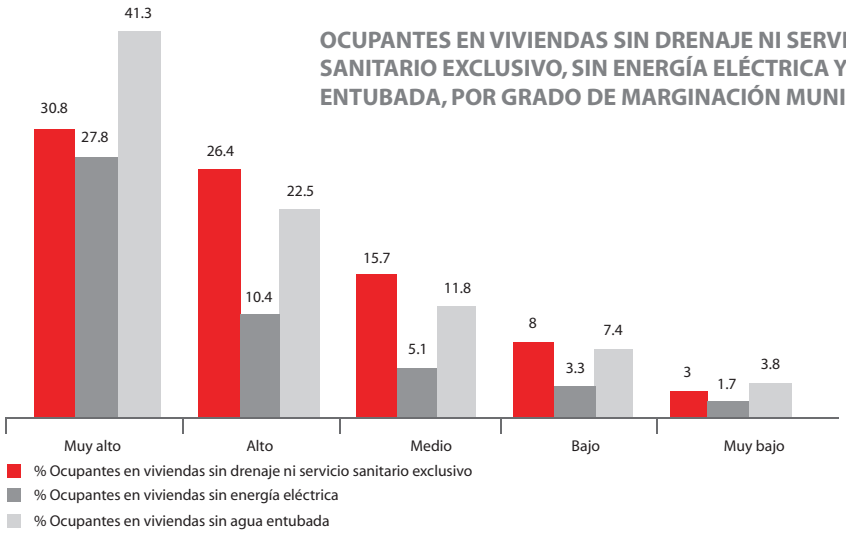


Nota: La suma de los porcentajes no coincide con el total debido al redondeo.
Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales 1998-2001*, 2003.

Municipios al margen del desarrollo

Por medio del ejercicio del gasto, los municipios deben ofrecer servicios públicos básicos, como agua y drenaje, a la población. Estos son responsabilidad exclusiva de los gobiernos municipales. Un alto porcentaje de la población que vive en municipios de muy alta marginación carece de estos servicios: 41.3% de la población habita en viviendas sin agua entubada y 30.8% habita en viviendas sin drenaje. El reto en materia de gasto municipal es enfrentar estas necesidades con recursos suficientes y aplicados de manera eficiente, con apoyo de las entidades y del Gobierno Federal: un esquema de responsabilidades compartidas que permita superar los rezagos sociales.

OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE NI SERVICIO SANITARIO EXCLUSIVO, SIN ENERGÍA ELÉCTRICA Y SIN AGUA ENTUBADA, POR GRADO DE MARGINACIÓN MUNICIPAL, 2000 (%)



Fuente: Conapo, *Índices de Marginación 2000*, 2001.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 19 3/23/04 2:45:48 PM

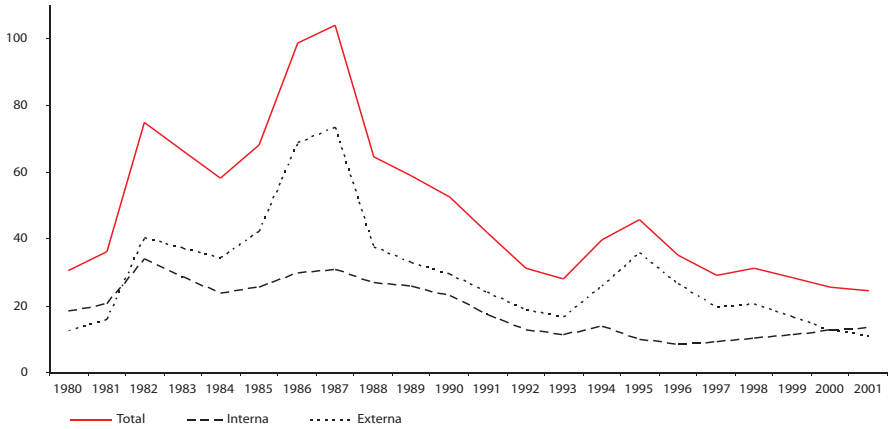
IV. LAS DIMENSIONES DE LA DEUDA PÚBLICA

En los tres ámbitos de gobierno, la deuda ha mantenido una tendencia general a la baja en los últimos años. En particular, la deuda externa tiene un peso cada vez menor en el endeudamiento total. En las entidades federativas hay diferencias en los niveles de deuda como fuente de financiamiento, aunque ésta ha disminuido, al igual que en los municipios.

Un mecanismo cada vez menos socorrido

En la década de los 80, la deuda bruta del sector público creció hasta representar 104.1% del PIB (1987), el nivel más alto de los últimos 20 años. A partir de finales de dicha década y hasta 2001, la evolución de la deuda ha seguido una tendencia general a la baja, salvo en 1994 y 1995. Los años de mayor endeudamiento han estado vinculados con altos niveles de deuda externa, mientras que la deuda interna ha mantenido una tendencia más estable. En 2001, la deuda bruta fue de 24.6% del PIB. En 2003, la deuda del sector público presupuestario (incluyendo Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores) representó 12.6% del gasto total.

SALDO DE LA DEUDA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1980-2001

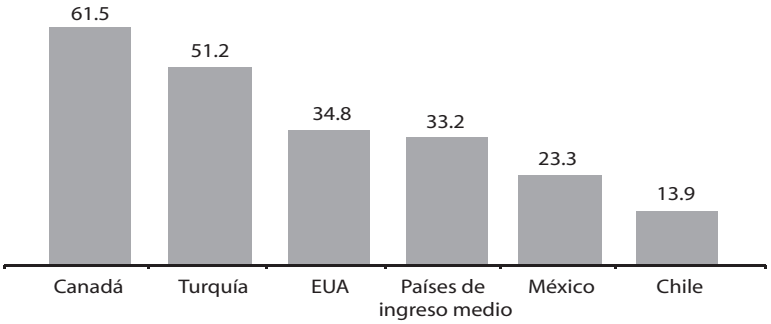


Nota: La deuda bruta incluye los activos financieros del Gobierno Federal y las obligaciones totales del sistema bancario con el sector público.
Fuente: CEFP de la Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-2001.

La deuda pública en perspectiva internacional

En México, la deuda del Gobierno Federal es menor que la de gobiernos de países con desarrollo similar, y sustancialmente menor en comparación con nuestros principales socios comerciales. La deuda total del Gobierno Federal como porcentaje del PIB fue de 23.3% en 2000, diez puntos porcentuales menor que la deuda del gobierno central de Estados Unidos (34.8%), una tercera parte de la de Canadá (61.5%), aunque superior a la deuda de Chile (13.9%). La deuda pública de México es menor al promedio de la deuda de los países de ingreso medio (33.2%), grupo al que México pertenece de acuerdo con el Banco Mundial.

DEUDA TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2000



Nota: La deuda total incluye todas las obligaciones contractuales directas del gobierno con vencimiento fijo. Comprende la deuda interna (deuda de las autoridades monetarias, depósitos bancarios, empresas públicas no financieras y hogares) y la deuda externa (deuda con instituciones internacionales de desarrollo y gobiernos extranjeros).
Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2003.

Luego de varios años de severo endeudamiento en México, el peso de la deuda pública como fuente de recursos para el sector público ha disminuido; la deuda de México como porcentaje del PIB es inferior a la de otros países de ingreso medio

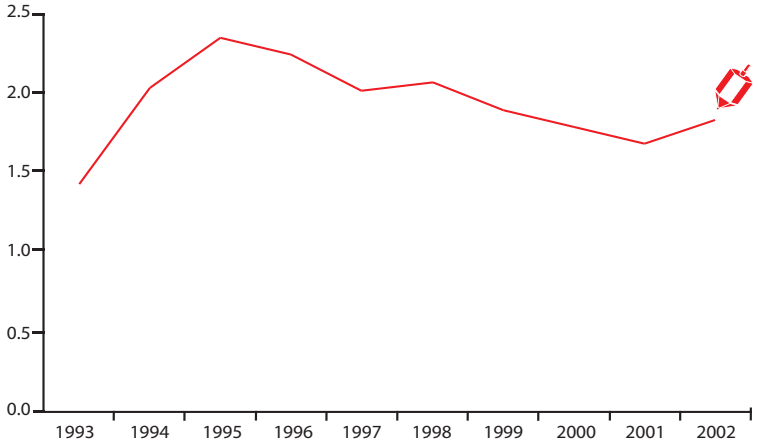
LA FEDERACION A DEBATE.indd 20 3/23/04 2:45:49 PM

Las entidades federativas y su deuda

En las entidades federativas, la deuda representó 2.1% de su gasto neto total en 2002. Entre 1993 y 2002, el promedio de la deuda pública de las entidades como porcentaje del PIB fue de 1.9%. La entidad con mayor nivel de endeudamiento es el Distrito Federal, cuyo monto representó 33.7% del total de la deuda de las entidades federativas en 2002. Si se comparan los montos de deuda de las entidades en relación con su Producto Interno Bruto, Sonora fue la entidad con mayor nivel de deuda entre 1993 y 2002: 6% del PIB. En contraste, Hidalgo tuvo el menor nivel de endeudamiento en el mismo periodo, tan sólo 0.2% del PIB.

A nivel nacional la deuda de las entidades federativas como porcentaje del PIB disminuyó constantemente entre 1995 y 2000

DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1993-2002



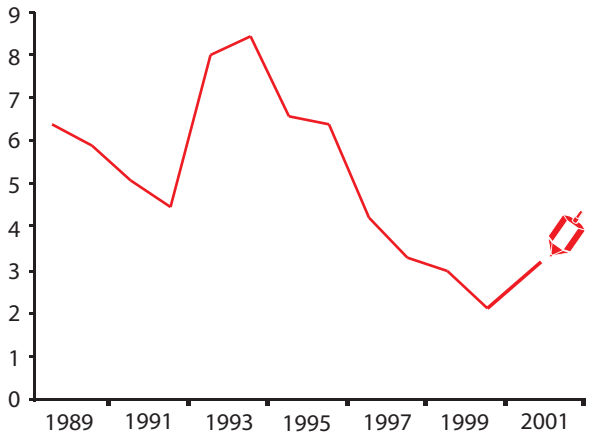
Nota: Para 2001 y 2002 el cálculo se realizó con base en el PIB nacional y la estructura del PIB por entidad federativa del 2000.
Fuente: CEFP de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP, de la Cuenta Pública del Distrito Federal 1993-2001, del *Informe sobre la Situacion Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre de 2002* y del INEGI.

La deuda como fuente de ingreso municipal

Entre 1989 y 2001 la deuda pública de los municipios respecto a sus ingresos disminuyó de 6.4% a 2.9%. En 1994 la deuda alcanzó el máximo nivel en el periodo: 8.4% de sus ingresos públicos. A partir de 1995, la deuda disminuyó de manera constante hasta el año 2000, cuando alcanzó su menor nivel desde 1989 (2.1%). En 2001, el promedio de ingresos de los municipios por concepto de deuda pública fue de 1.2 millones de pesos. Sin considerar a las delegaciones políticas del Distrito Federal, 297 de los 2,427 municipios del país se encontraban por arriba de este promedio. En el mismo año, el municipio que recibió mayores ingresos por concepto de deuda fue Tlalnepantla de Baz, Estado de México, cuya deuda representó 9.9% del monto total de deuda de los municipios del país.

En 2001, 86 de los 2,427 municipios del país concentraron 75.9% del monto total de endeudamiento municipal

DEUDA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS COMO PORCENTAJE DE SUS INGRESOS PÚBLICOS, 1989-2001



Fuente: INEGI, *SIMBAD, Finanzas Públicas,* 2003, www.inegi.gob.mx

LA FEDERACION A DEBATE.indd 21 3/23/04 2:45:50 PM

V. LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La inclusión de criterios de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en la gestión pública es relativamente nueva. Algunos indicadores que buscan acercarnos a una mejor comprensión del tema son el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno y el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal.

Las cifras de la corrupción en México

De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* (ENCBG), el nivel de corrupción a nivel nacional disminuyó entre 2001 y 2003. En 2001, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) fue de 10.5, mientras que en 2003 el índice llegó a 8.5. En 2003, las entidades federativas que tuvieron un menor nivel de corrupción fueron Baja California Sur (2.3), Quintana Roo (3.7), Colima (3.8), Hidalgo (3.9) y Aguascalientes (3.9). En el otro extremo, las entidades que tuvieron mayor nivel de corrupción fueron: Guerrero (12), Durango (12.6), Estado de México (12.7), Distrito Federal (13.2) y Puebla (18). En servicios, el pago del Impuesto Predial registró el nivel más bajo de corrupción (1.4) de los 38 servicios públicos incluidos en el INCBG.

Entre 2001 y 2003, 21 entidades federativas disminuyeron sus niveles de corrupción y 11 empeoraron

¿Qué mide el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno?

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) de Transparencia Mexicana mide las experiencias de los ciudadanos mexicanos acerca de la corrupción en las 32 entidades federativas del país, en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres ámbitos de gobierno y por particulares. La relevancia de estos servicios públicos radica en que influyen directamente en las condiciones de vida de la población y limitan sus posibilidades de desarrollo. Los actos de corrupción fueron registrados en la ENCGB cuando el entrevistado declaró haber pagado una "mordida" para realizar un trámite o recibir un servicio público.

ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO, 2001 Y 2003

Lugar		Entidad	General	
2001	2003		2001	2003
2	1	Baja California Sur	3.9	2.3
10	2	Quintana Roo	6.1	3.7
1	3	Colima	3.0	3.8
15	4	Hidalgo	6.7	3.9
3	4	Aguascalientes	4.5	3.9
16	6	Chiapas	6.8	4.0
4	7	Coahuila	5.0	4.4
5	8	Sonora	5.5	4.5
27	9	Michoacán	10.3	4.8
16	9	Yucatán	6.8	4.8
12	11	Tamaulipas	6.3	5.1
22	12	Sinaloa	7.8	5.5
11	13	Zacatecas	6.2	5.6
19	14	Campeche	7.3	5.7
5	14	Chihuahua	5.5	5.7
13	16	Nayarit	6.4	5.8
7	17	Baja California	5.7	6.0
24	18	Querétaro	8.1	6.3
23	19	Veracruz	7.9	6.4
28	20	Jalisco	11.6	6.5
20	21	Oaxaca	7.4	6.8
25	22	Tabasco	8.5	6.9
14	23	Tlaxcala	6.6	7.8
21	24	Morelos	7.7	8.3
9	25	Guanajuato	6.0	8.9
18	26	Nuevo León	7.1	9.9
7	27	San Luis Potosí	5.7	10.2
30	28	Guerrero	13.4	12.0
26	29	Durango	8.9	12.6
31	30	México	17.0	12.7
32	31	Distrito Federal	22.6	13.2
29	32	Puebla	12.1	18.0
		Nacional	10.5	8.5

Fuente: Transparencia Mexicana, *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, 2001 y 2003.

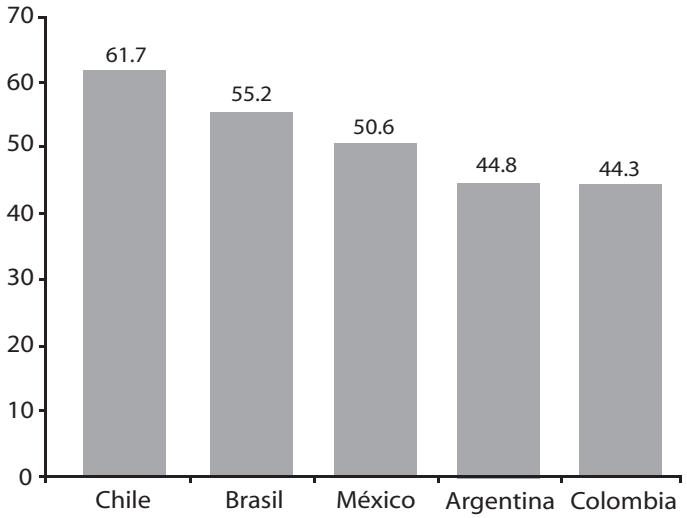
LA FEDERACION A DEBATE.indd 22 3/23/04 2:45:51 PM

La transparencia del presupuesto

Según el *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003*, elaborado a partir de una encuesta realizada a 129 expertos, seleccionados entre legisladores, miembros de organizaciones de la sociedad civil, periodistas y académicos, México obtuvo una calificación de 50.6 puntos en una escala de 1 a 100, donde 100 es la máxima calificación posible. El índice mide las percepciones de expertos sobre el nivel de transparencia presupuestaria en 10 países de América Latina. Entre los países participantes, México sólo estuvo por abajo de Chile (61.7), Brasil (55.2) y Costa Rica (57.8). Esta medición considera 14 variables del proceso presupuestario, que incluyen: fiscalización del presupuesto, atribuciones y participación del legislativo, cambios del presupuesto, rendición de cuentas, control sobre funcionarios federales, evaluación de la contraloría interna y responsabilidades de niveles de gobierno, entre otras.

ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA, 2003

Pregunta textual: "En una escala de 1 a 100, en donde 1 es 'nada transparente', 100 'totalmente transparente' y 50 el punto intermedio, donde 'las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes', ¿cómo califica usted las condiciones de transparencia en el presupuesto de su país?"



Fuente: Briseida Lavielle, Mariana Pérez y Helena Hofbauer (coords.), *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria: una comparación de 10 países 2003*, 2003.

GLOSARIO

ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores)
Conjunto de compromisos contraídos, devengados, contabilizados y autorizados dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente.

Aprovechamientos
Ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso propio no derivado de impuestos, derechos o productos.

Derechos
Contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Deuda pública
Suma de las obligaciones insolutas (no pagadas) del sector público derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación. También constituye un capítulo del gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por el concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión. Incluye, asimismo, los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

Disponibilidad inicial
Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos contabilizan al iniciarse un nuevo año o ejercicio fiscal como "Existencia de Entrada", debido a que en el año anterior que termina no fueron gastadas y por ende quedan como disponibilidades en caja o en bancos para su aplicación en el nuevo ejercicio fiscal.

Egresos brutos
Total de las erogaciones que realiza el gobierno por el desempeño de sus funciones públicas, en los términos establecidos en sus respectivos presupuestos de egresos y demás leyes sobre la materia.

Egresos efectivos ordinarios
Son las cantidades de dinero que el gobierno eroga para cubrir los gastos propios de su administración, obras públicas y fomento, y transferencias.

Financiamiento
Recursos financieros que los gobiernos obtienen para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

LA FEDERACION A DEBATE.indd 23 3/23/04 2:45:51 PM

Gasto federal descentralizado
Corresponde a los recursos del Gobierno Federal que ejercen las entidades federativas y municipios. Este agregado de gasto se transfiere a través de varios esquemas: gasto para su ejercicio libre (Ramo 28); gasto para actividades específicas (Ramos 25 y 33); y gasto por convenios de programas específicos (Ramo 26 y convenios realizados entre las entidades federativas con dependencias o entidades).

Gasto público federal
Conjunto de las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, así como por pagos de pasivo y deuda pública, realizan: el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos; la Procuraduría General de la República; los organismos públicos autónomos, los organismos descentralizados; las empresas de control presupuestario directo e indirecto; los fideicomisos, en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal; así como la intermediación financiera.

Impuestos
Tributo, carga fiscal o prestaciones en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. Es una contribución o prestación pecuniaria de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna. De conformidad con el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala.

Ingresos brutos
Total de percepciones que recibe el sector público, incluyendo los financiamientos internos y externos.

Ingresos no tributarios
Ingresos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (productos), del pago de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas (contribución de mejoras) y por los ingresos ordinarios provenientes por funciones de derecho público, distintos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Ingresos presupuestales
Percepciones tributarias, no tributarias y la venta de inversiones del Gobierno Federal, así como las del sector paraestatal de control directo por venta de bienes y servicios, la venta de inversiones y las aportaciones y subsidios del Gobierno Federal.

Ingresos propios
Total de percepciones de los gobiernos provenientes de las fuentes propias de ingreso; no son consideradas las transferencias de recursos federales ni los ingresos que suponen movimientos virtuales o compensados (suma de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras).

Ingresos tributarios
Se refiere a los ingresos por cobro de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Activo de las Empresas, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuestos al Comercio Exterior, Impuesto Sobre Autos Nuevos, Tenencia o Uso de Vehículos, accesorios y otros impuestos.

Inversiones financieras
La información que comprende la concesión de créditos y la adquisición de valores por los gobiernos en forma directa o a través de fondos fideicomitidos a particulares, empresas privadas, organismos descentralizados y empresas de participación municipal o estatal como son: aportación de capital, adquisición de empresas en explotación, inversión en acciones, bonos, valores, obligaciones, etcétera.

Productos
En finanzas públicas: ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias de derecho público o por la explotación en sus bienes patrimoniales.

Recaudación federal participable
Es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y minería.

Sector público
Conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las constituciones federal y estatales confieren a los gobiernos federal, estatal y municipal.

Servicios generales
Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de la administración pública y que se contraten a particulares o a instituciones del propio sector público. Incluye servicios básicos, tales como: postal, telegráfico, energía eléctrica y agua potable; alquileres, asesoría, estudios e investigación, comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; difusión e información, así como otros servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.

Servicios personales
Asignaciones que se destinan al pago de remuneraciones al personal que presta sus servicios en los gobiernos estatales y municipales, así como los pagos que por concepto de seguridad social derivados de esos servicios, le corresponde cubrir a los gobiernos y a las instituciones públicas de seguridad social, en los términos de las disposiciones legales en vigor; incluye también los pagos por otras prestaciones sociales distintas a las ya mencionadas.

Transferencias
Traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

Fuentes del Glosario

Indetec, *Glosario de términos de finanzas y deuda*, www. indetec.gob.mx

INEGI, *Anuario Estadístico, Estados Unidos Mexicanos 2000*, 2001.

INEGI, *Cuaderno de información oportuna regional, cuarto trimestre de 2002*, 2003.

INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales1989-2001*, 2003.

INEGI, *Sistema Municipal de Bases de Datos*, www.inegi.gob.mx

Guerrero, Juan Pablo y Fernando Patrón, *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, s/f.

FUNDACIÓN Este paiS
CONOCIMIENTO ÚTIL

Presidente del Consejo Directivo
Federico Reyes Heroles

Director Ejecutivo
Eduardo A. Bohórquez

Coordinadora General
Iris Montero

Unidad de Investigación
Roberto Castellanos (coordinador)
Daniel Aguado y Bárbara Castellanos

Unidad de Comunicación Estratégica
Adriana Amezcua (coordinadora)

Diseño Gráfico
María León
Alberto Ugalde

Comentarios y sugerencias
fundacion@estepais.org.mx

LA FEDERACION A DEBATE.indd 24 3/23/04 2:45:52 PM