



I. Avances y retos de la política social

EL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL BÁSICA MUNICIPAL (FISM)

La Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009¹ (ENGSPJM 2009) presenta información de la gestión pública de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del DF, a efecto de apoyar con información especializada, de calidad, oportuna y homogénea, el diseño de políticas públicas en los distintos ámbitos de gobierno.

Entre los temas cubiertos por la Encuesta está el uso de los recursos del FISM². Estos recursos son claves para el desarrollo de los municipios. Para casi tres quintas partes (58.7%) de los gobiernos municipales, más del 50% del total del gasto en infraestructura se financia con el FISM, y únicamente para 6% el FISM representa 10% o menos de dicho gasto (ver gráfica 1).

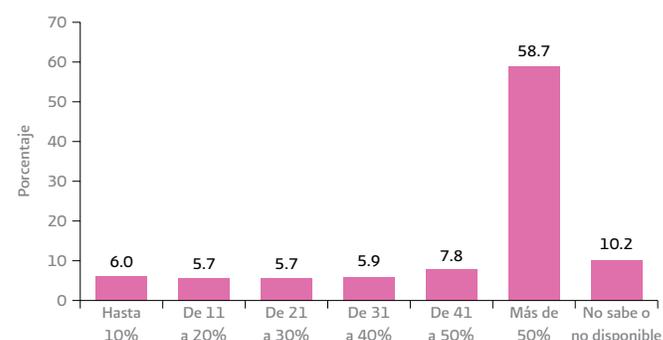
Además, los recursos del FISM son particularmente importantes para aquellos municipios con mayor rezago social. En 2011, por ejemplo, 72% de los recursos se dirigió a los municipios con alto y muy alto rezago social.

En materia de capacidad institucional para operar el FISM, parte importante de los gobiernos municipales (85.6%) cuenta con un reglamento específico para la operación, pero aún hay 174 municipios que no cuentan con dicho instrumento.

En lo relacionado con las instancias que participan en la selección de las obras y acciones que se financian con el FISM, el ayuntamiento está presente en 67.8% de los casos; el COPLADEMUN también es un actor común en dichas decisiones: en 54.5% de los municipios hay participación de esta instancia. Asimismo, en 44.2% también está presente el Consejo de Desarrollo Municipal. No obstante, sólo en 18.5% de los municipios hay participación de algún consejo ciudadano.

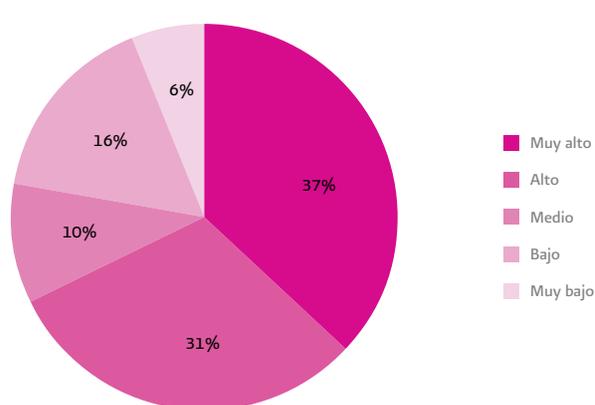
Finalmente, la Encuesta permite conocer cuáles son los problemas más importantes del municipio en la operación de los recursos del FISM. A los municipios se les solicitó señalar los tres

Gráfica 1. Porcentaje del gasto en infraestructura que se financia con el FISM.



Fuente: elaboración de la DGAP con base en datos de la ENGSPJM 2009.

Gráfica 2. Distribución del FISM 2011 según condición de rezago social.



Fuente: elaboración de la DGAP con base en datos de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales y el CONEVAL.

principales. El problema que con mayor frecuencia se señaló como el principal, fue la falta de acceso y claridad de la normatividad federal (21.1%), seguido por la entrega de recursos fuera de tiempo (14.7%); el tercer lugar lo ocupa el que las obras no satisfacen las necesidades locales (12.5%), y con la misma frecuencia, la falta de participación ciudadana.

¹ El levantamiento se llevó a cabo del 9 de octubre al 11 de diciembre de 2009. La cobertura correspondió a la totalidad de municipios (2,440) y las 16 delegaciones del D.F.

² EL FISM es el componente municipal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual es uno de los ocho fondos que integran el Ramo 33 (recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades mayoritariamente de desarrollo social). Para dimensionar la importancia de este fondo, el presupuesto asignado en 2011 al FAIS es de 46,460 millones de pesos, de los cuales 40,829 corresponden al FISM, lo que con respecto al presupuesto del mismo año de la SEDESOL (80,267 millones de pesos) representa poco más de la mitad.

Dada la importancia del FISM en la vida de los municipios y la necesidad que tienen de información clara y oportuna, la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales³ de la SEDESOL ha trabajado en la capacitación de los gobiernos locales para que conozcan las características del Fondo y aclaren sus dudas. En abril de este año, se realizó una teleconferencia que fue seguida por más de 300 representantes municipales, misma que sirvió de base para que las administraciones entrantes conocieran el FAIS y cuáles son sus derechos y obligaciones respecto al mismo.

De igual forma, en junio pasado, a través de la Red de Teleaulas del Instituto Nacional de Desarrollo Social, se presentó la conferencia

“Desarrollo de la Gestión Municipal” donde se habló del Programa de Desarrollo Institucional⁴ y cómo utilizarlo para incrementar las capacidades institucionales de los municipios. Por otra parte, se está diseñando un espacio especializado para el FAIS, donde se podrá encontrar información relevante para las personas y gobiernos que deseen realizar investigaciones o enterarse puntualmente de todas las acciones realizadas con los recursos del Fondo.

Por último, en coordinación con el Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, se está preparando un ciclo de conferencias para que los gobiernos locales conozcan todo lo relacionado al Ramo 33.

³ La Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales (UPRI) coordina la distribución de los recursos del FAIS, proporcionando a los estados los valores necesarios para calcular la asignación a los municipios del FISM.

⁴ La Ley de Coordinación Fiscal dispone que los municipios podrán utilizar hasta 2% del total del FISM para un Programa de Desarrollo Institucional Municipal que será convenido con la SEDESOL, el gobierno estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

II. Seguimiento a las acciones de la Sedesol

LOS MUNICIPIOS Y LA SEDESOL

Con base en algunas preguntas incluidas en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (ENGSPJM 2009), es posible conocer la importancia de la SEDESOL para los gobiernos municipales, así como la evaluación que éstos hacen de la coordinación con dicha dependencia federal.

Se preguntó a los municipios cuáles eran los cinco programas federales que consideraban como más relevantes para la disminución de la pobreza y marginación de sus municipios.

Considerando únicamente las respuestas que hacen referencia a la primera mención, se observa que poco más de una tercera parte de los municipios (34.8%) señalaron al Programa Oportunidades como el programa social que más contribuye, seguido por el Programa 3 X 1 para Migrantes con 9.9%. El programa Tu Casa fue mencionado por 8.9% de los municipios, el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa por

6.0% y casi 5% considera que el Programa de Empleo Temporal es el programa más relevante para la disminución de la pobreza y la marginación de sus municipios.

En una línea similar, se preguntó cuáles de los programas de la SEDESOL se complementan mejor con los programas promovidos por el propio municipio. Oportunidades fue considerado por 61.7% como el programa que mejor se complementa, 7.4% opinó lo mismo pero del Programa Hábitat, y un porcentaje igual mencionó al Programa de Apoyo Alimentario.

La Encuesta también indagó sobre las tres principales fuentes de información que utiliza el municipio para la planeación de los programas sociales. De nuevo, tomando en cuenta las respuestas de la primera mención, se observa que dos terceras partes (62.9%) de los encuestados recurren a SEDESOL como principal fuente de información y poco más de una décima parte (11.2%) eligió como respuesta a otras fuentes federales como el INEGI y el CONAPO; finalmente, una proporción muy parecida (10.0%) optó por las fuentes de información municipales.

Asimismo, se preguntó sobre la relación entre el municipio y la SEDESOL durante 2009. Una proporción importante, cerca de 7 de cada 10 municipios (68.9%) consideraron la relación como muy buena o buena y casi 2 de cada 10 (18.9%) la evaluó como regular.

Finalmente, la encuesta permite detectar áreas de oportunidad para mejorar la coordinación de actividades con la SEDESOL. Brindar más información sobre los programas fue la recomendación mencionada con mayor frecuencia por los municipios (46.5%). La segunda recomendación más común fue la capacitación directa de programas (16.4%) y casi 8% señaló la necesidad de mantener comunicación directa y/o permanente, por ejemplo, asignando un representante.

Así, los programas sociales de la SEDESOL son considerados por los gobiernos municipales como instrumentos para el combate de la pobreza y la marginación, y también como acciones complementarias a sus propias intervenciones públicas.

III. Estudios y publicaciones de interés

PROTECCIÓN SOCIAL INCLUSIVA

El pasado 23 de junio se realizó en instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Social el taller “Protección Social Inclusiva”, en el cual se presentó el libro de la CEPAL titulado *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*.⁵

La protección social, cuando se formula desde un enfoque de derechos, puede vincularse a la lucha contra la desigualdad que caracteriza a América Latina, a través de reducir o incluso eliminar la probabilidad de no poder hacer frente a riesgos contingentes. Asimismo, limita la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad, y facilita la implementación de estrategias que empoderan a los grupos vulnerables frente a riesgos, particularmente a los niños, adultos mayores y mujeres.

De esta forma, el planteamiento es avanzar hacia sistemas integrales de protección social con cobertura universal, financiamiento solidario y, fundamentalmente, igualitarios en las garantías que establecen como derechos ciudadanos.

En América Latina subsisten brechas evidentes en la provisión de bienestar: en promedio, menos de la mitad de la población ocupada de cada país tiene cobertura de la seguridad social, mientras que en aquellos países con menor inversión social esa proporción apenas llega a poco más de 20%. Por tanto, es urgente buscar alternativas para mejorar las respuestas gubernamentales en este ámbito, al igual que en el aseguramiento en salud y acceso a la educación.

En la región, la protección social se organiza de diversas maneras. Los autores, con base en la labor presupuestal y los logros

correspondientes, clasifican a los países en tres categorías (ver cuadro 1).

México se ubica en el segundo grupo de países que se caracterizan por haber desarrollado a partir de los años cuarenta y cincuenta programas de protección social de tipo contributivo y no contributivo, así como por tener mayores niveles de informalidad en empleo y por un Estado que interviene activamente en la regulación de los mercados laborales y en la creación de esquemas no contributivos.

Cabe resaltar que en México la protección social no contributiva se ha fortalecido durante casi dos décadas, sobre todo a partir del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), hoy Oportunidades, que constituye el eje articulador de múltiples iniciativas de asistencia y promoción social y que cubre al 24.6% de la población⁶. A este programa se ha sumado una serie de instrumentos que tienen por finalidad extender la protección social a grupos tradicionalmente excluidos, como el Programa 70 y Más, que brinda pensiones no contributivas a adultos mayores, y el Seguro Popular.

Con lo anterior, México, junto con Colombia, El Salvador, Panamá y Bolivia, se identifica con un enfoque de posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana⁷ que se caracteriza por tener una protección social no contributiva focalizada en los pobres a través de programas de transferencias con corresponsabilidad, incorporando al mismo tiempo políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en ámbito de pensiones y salud) y buscando articular de manera progresiva los distintos componentes.

Finalmente, los autores identifican los principales desafíos para crear sistemas de protección social integrales, los cuales se relacionan con el vínculo entre el logro de la voluntad política en la identificación de compromisos con acciones concretas y el otorgamiento de garantías explícitas con sustento no sólo jurídico, sino con la capacidad institucional necesaria y suficientes niveles de financiamiento.

Cuadro 1. América Latina: indicadores de inversión social, cobertura de protección social, salud y educación, alrededor de 2008 (promedios simples para cada grupo de países).

Indicador	Grupo I Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay	Grupo II Colombia, México y Venezuela	Grupo III Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	América Latina
Inversión social				
Inversión pública social <i>per cápita</i> (dólares de 2000)	1200	646	181	666 ^a
Inversión pública social como porcentaje del PIB	18.5	12.7	10.0	14.2 ^a
Inversión pública en seguridad y asistencia como porcentaje del PIB	8.1	5.0	2.6	5.0 ^b
Inversión pública en salud como porcentaje del PIB	4.1	2.2	2.3	2.9 ^b
Inversión pública en educación como porcentaje del PIB	4.7	4.2	4.1	4.3 ^b
Cobertura de protección social, salud y educación				
Ocupados afiliados a la seguridad social (%)	58.5	49.9	23.9	41.4 ^c
Cobertura de pensiones y jubilaciones en áreas urbanas (%) ^d	64.4	26.6	14.1	32.8 ^c
Cobertura de aseguramiento en salud (%) ^d	69.7	45.6	17.2	39.4 ^c
Tasa neta de matrícula en la educación secundaria ^e	76.1	71.0	57.9	66.1 ^f

^a Promedio simple de 21 países.

^b Promedio simple de 17 países.

^c Promedio simple de 18 países.

^d No incluye Brasil. Los datos corresponden a los años 2004, 2005 y 2006.

^e No incluye Costa Rica y Honduras.

^f Promedio simple de 16 países.

Fuente: CEPAL.

⁵ Los autores del libro son Simone Cecchini y Rodrigo Martínez. El libro está disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf>

⁶ En América Latina, la cobertura promedio ponderada de los programas de transferencia con corresponsabilidad es de 19.3%.

⁷ Los autores distinguen a los países en tres grupos de acuerdo con las políticas de protección social, según se acerquen más a un enfoque de “protección como asistencia y acceso a la promoción”, “protección social como garantía ciudadana” o se encuentren en una posición intermedia, como es el caso de México.

IV. Indicadores macroeconómicos y su repercusión sobre el desarrollo social

PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DEMANDA

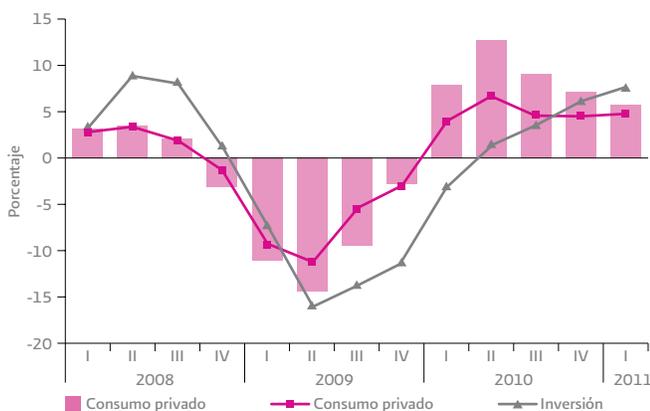
La demanda agregada (consumo, inversión y exportaciones) del primer trimestre de 2011 creció 0.7% respecto al trimestre anterior, confirmando con ello el dinamismo en la actividad económica y, bajo este escenario, las expectativas de crecimiento siguen siendo optimistas.

En términos anuales, las exportaciones se incrementaron 14.1%, el consumo privado 4.9%, el consumo público 1.3% y la formación bruta de capital 7.7%. Esta última resulta de un incremento anual de 15.7% en la inversión privada y una contracción de 22.1% en la pública (Scotiabank, 2011a).

En específico, el consumo privado, que es el componente con mayor participación (representa el 68% del PIB), presenta una mejora sostenida consistente con la mejora del ingreso disponible de los hogares, sobre todo de los que participan en el mercado laboral formal.

Por su parte, la inversión privada repuntó fuertemente respondiendo a la expansión cíclica. Caso contrario de la inversión pública, la cual cayó casi 22% con respecto al último trimestre de 2010. No obstante, las positivas perspectivas de ingreso público deberán permitir que la inversión pública vuelva a crecer en los próximos trimestres (BBVA Bancomer, 2011a).

Gráfica 3. Evolución de la Demanda Agregada (crecimiento real anual).



Fuente: elaboración de la DGAP con base en datos del Banco de Información Económica del INEGI.

EMPLEO

De acuerdo con el INEGI, la tasa de desocupación repuntó en mayo para alcanzar 5.20%, cifra superior a la tasa del mismo mes pero de un año atrás (5.13%). La tasa desestacionalizada de mayo fue 5.54%, mayor a la registrada en abril (5.22%) y por arriba del 5.19% observado en mayo de 2010 (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Evolución de la tasa de desocupación (porcentaje respecto a la PEA).



Fuente: elaboración de la DGAP con base en datos del Banco de Información Económica del INEGI.

Con estos resultados, el desempleo nacional alcanza su segunda alza mensual consecutiva después de que en marzo la tasa de desocupación tuvo su nivel más bajo en 27 meses.

La tasa registrada implica que, en el mes de mayo, alrededor de 2.5 millones de personas en edad de trabajar se encontraron sin una actividad laboral remunerada.

Los estados con las tasas de desocupación más altas, por arriba de 60%, fueron Tamaulipas, Tlaxcala, Chihuahua, Zacatecas, Tabasco, Aguascalientes, Durango, Sonora y el Estado de México. Por otro lado, las entidades con tasas inferiores a 3% fueron Oaxaca, Michoacán, Yucatán, Guerrero y Chiapas.

Como ha venido ocurriendo, los indicadores de desocupación no reflejan con claridad la recuperación económica en curso que, por otro lado, sí se percibe en el desempeño del número de trabajadores asegurados en el IMSS. Al mes de mayo, se crearon 327,081 plazas laborales (Scotiabank, 2011b).

INFLACIÓN

En la primera quincena de junio de 2011 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) disminuyó 0.05%, en comparación con la disminución de 0.04% de la misma quincena de 2010 (Banxico, 2011a).

El comportamiento de la inflación resultó menor a lo esperado por el mercado (un incremento de 0.09%). Con ello, la inflación anual se contrajo de 3.21% a 3.19% entre la segunda quincena de mayo y la primera de junio de este año (Scotiabank, 2011c).

Particularmente, el índice de precios subyacente⁸ aumentó 0.04% durante la primera quincena de junio (de 0.03% en el mismo periodo de 2010). La variación observada en el subíndice de precios de las mercancías fue 0.02% (de -0.03% en igual periodo del año previo), siendo este resultado influido en gran medida por las alzas en los precios de la cerveza y de la tortilla de maíz.

Gráfica 5. Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Variaciones porcentuales en las primeras quincenas de junio en los años que se indica.



Fuente: elaboración de la DGAP con base en Banxico (2011).

En la primera quincena de junio de 2011 el índice de precios no subyacente se redujo 0.39% (en la quincena comparable del año anterior la caída fue 0.29%). El subíndice de precios de los productos agropecuarios disminuyó 1.43% (en el mismo lapso de 2010 se contrajo 1.11%), destacando las bajas en los precios de los siguientes alimentos: jitomate, papa y otros tubérculos, plátano, huevo y uva. En lo referente al subíndice de precios de energéticos y tarifas autorizadas por distintos niveles de gobierno, su variación quincenal fue 0.20% (en la misma quincena del 2010 fue 0.24%).

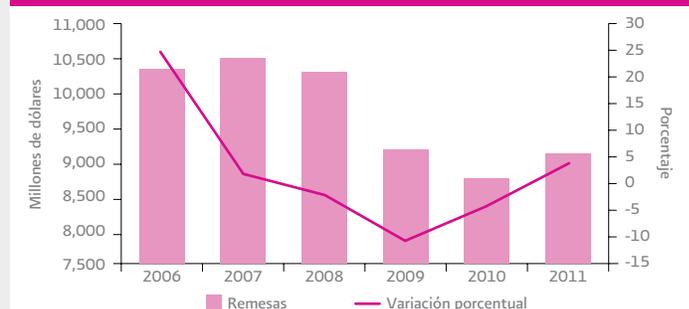
REMESAS

Durante mayo el ingreso por remesas ascendió a US2,166.5 millones de dólares, cifra 15.7% superior a la de abril y apenas 1% por arriba de la cifra de mayo pero de un año atrás. Así, en los primeros 5 meses de 2011, México ha recibido US9,140.8 millones de dólares (Banxico, 2011b).

Se espera que la mayor dinámica del empleo de los migrantes mexicanos en Estados Unidos continúe, teniendo un impacto positivo sobre las remesas, de tal forma que en dólares podría darse un incremento anual de hasta 5.3% en 2011. Sin embargo, se prevé que el tipo de cambio y la inflación afecten a las familias receptoras, con lo que en pesos en términos reales habría una disminución de 9.1%.

Para 2012 las expectativas son mejores, con un crecimiento en dólares de 9.8% y en términos reales (pesos) de 9.1%. No obstante, la recuperación será lenta y es necesario esperar al 2013 y 2014 para observar los niveles máximos alcanzados en 2007 previo a la crisis económica (BBVA Bancomer, 2011b).

Gráfica 6. Remesas acumuladas y variaciones porcentuales anuales para el periodo enero-mayo de los años que se indica.



Fuente: elaboración de la DGAP con base en datos del Banco de Información Económica del INEGI.

⁸ La inflación subyacente se obtiene eliminando del cálculo del INPC los bienes y servicios cuyos precios son más volátiles (productos agropecuarios) o cuyo proceso de determinación no responde a condiciones de mercado (tarifas autorizadas por el gobierno).

V. Bibliografía

Banxico (2011a). *La inflación en la primera quincena de junio de 2011*. México: Banco de México (consulta: mayo de 2011).
www.banxico.org.mx

Banxico (2011b). *Series de remesas familiares*. México: Banco de México (consulta: mayo de 2011).
www.banxico.org.mx

BBVA Bancomer (2011a). *Observatorio Económico México: Dinamismo de la demanda privada y de las exportaciones, freno de la inversión pública*. México: Grupo Financiero Bancomer (consulta: junio de 2011).
www.bancomer.com.mx

BBVA Bancomer (2011b). *Situación Migración México*. México: Grupo Financiero Bancomer (consulta: junio de 2011).
www.bancomer.com.mx

CEPAL (2011). *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL (consulta junio de 2011).
www.eclac.org

INEGI (2011). Comunicado Núm. 252/11: "Indicadores Oportunos de Ocupación y Empleo. Cifras Preliminares durante mayo de 2011". México: INEGI (consulta: junio de 2011).
www.inegi.org.mx

Scotiabank (2011a). *Oferta y Demanda Agregadas 1er Trimestre 2011*. México: Grupo Scotiabank (consulta: junio de 2011).
www.scotiabank.com.mx

Scotiabank (2011b). *Tasa de desocupación en México*. México: Grupo Scotiabank (consulta: junio de 2011).
www.scotiabank.com.mx

Scotiabank (2011b). *Inflación en la 1ª Quincena de Junio*. México: Grupo Scotiabank (consulta: junio de 2011).
www.scotiabank.com.mx

DIRECTORIO

Heriberto Félix Guerra
Secretario de Desarrollo Social

Marco Antonio Paz Pellat
Subsecretario de Prospectiva,
Planeación y Evaluación

Edgar Ramírez Medina
Director General de Análisis
y Prospectiva

Anitzel Merino Dorantes
Directora General Adjunta
de Coordinación Interinstitucional

Domingo Faustino Hernández
Director de Análisis Estadístico

Williams Peralta Lazo
Director de Proyectos Estratégicos

Hugo Velarde Ronquillo
Subdirector de Relaciones
Institucionales

Ricardo Zaragoza Castillo
Subdirector de Análisis Económico
y Social

Fernando Acosta Chávez
Subdirector de Análisis Económico

COLABORACIÓN ESPECIAL

Unidad de Planeación
y Relaciones Internacionales

Unidad de Comunicación Social
Dirección de Imagen Institucional
Diseño y edición

Esta publicación es una compilación de información elaborada por la Dirección General de Análisis y Prospectiva, de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).