



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Facultad de Economía y Relaciones Internacionales

Maestría en Estudios del Desarrollo Global

TESIS

El papel de los organismos empresariales en la asignación del gasto público: El caso del Fideicomiso Empresarial de Baja California, 2008-2013.

Presenta

Rolando A. Daniels Pinto

Director

Dr. Alejandro Mungaray Lagarda

Tijuana, B.C. Octubre de 2015.

En Memoria de mi amada Madre, Aida Pinto Palma, ejemplo de honestidad y dedicación al trabajo. Madre, donde quiera que estés tenme contigo, como yo te llevo conmigo. ¡Cómo quisiera que compartieras conmigo en este nuevo logro de vida!

A Nereyda, Amada Esposa e inigualable apoyo para mis logros de vida. Amor mío, eres mi refugio en la adversidad y mi remanso en la dicha.

A mis adorables Hijas, Fernanda, Alexandra y Andrea, tres razones para seguir adelante. Hijas, son el orgullo de su padre que las ama inconmensurablemente.

A Valentina, mi pequeña y amada nieta, quien trajo una nueva emoción a mi vida y a quien deseo verla crecer siempre cerca de mí.

1. Introducción

El uso de recursos fiscales para el financiamiento de actividades productivas o proyectos de inversión particulares es común en los países en desarrollo; sin embargo, también lo es que sean agencias gubernamentales quienes administren dichos fondos mediante reglas de operación a las que deben sujetarse los empresarios demandantes de esos recursos, a los cuales regularmente acceden a tasas de interés blandas o preferenciales, (Presidencia, 2013). Lo que no es común, es que sean los propios empresarios quienes administren recursos del erario destinados a financiar proyectos de inversión privados y que sean ellos mismos quienes decidan cuáles son aquellos proyectos que serán los beneficiados.

Explorar la efectividad de un esquema de financiamiento de proyectos de inversión privados, con base en recursos fiscales administrados por organismos empresariales, es el propósito del presente trabajo, y con ello poder llegar a conclusiones sobre la conveniencia o no de replicar ese mecanismo, o de realizarle ajustes para obtener resultados más eficientes. Específicamente, se analizan los resultados del Fideicomiso Empresarial de Baja California (FIDEM), para el período 2008-2013.

Asimismo se contempla inferir sobre el papel de los organismos empresariales en el fomento al desempeño económico de una entidad, que se justifica en el hecho de que éstos representan a sectores organizados de la sociedad con capacidad para influir en el diseño de políticas públicas, sobre todo en aquellas que asignan recursos fiscales al desarrollo empresarial, incluso bajo la modalidad de “fondo perdido”, es decir, sin la obligación de reintegrarlos al fisco.

La pregunta de investigación que se pretende atender en este trabajo es: ¿son los organismos empresariales las instancias adecuadas para administrar fondos públicos destinados al financiamiento de proyectos productivos, es decir, al mejoramiento del desempeño económico? Y la hipótesis a probar en este ejercicio de investigación es que “los organismos empresariales son entidades adecuadas para la administración de fondos públicos destinados al financiamiento de proyectos privados de inversión”.

Tanto la pregunta de investigación como la hipótesis se pretende responder y contrastar respectivamente, mediante un análisis del FIDEM, el cual es un instrumento de política pública del Gobierno del Estado de Baja California, bajo el liderazgo del sector empresarial y con apoyo del gobierno. Este trabajo se organiza en 5 apartados. El primero apartado se presenta la introducción; en el segundo apartado se realiza un análisis sobre los organismos empresariales y su papel en el desempeño económico; en el tercer apartado se presenta la metodología de análisis, en la cual se describe cómo surge el FIDEM, cómo está organizado y cómo funciona; en el cuarto apartado se analiza la distribución del gasto de acuerdo a los proyectos apoyados para el período 2008-2013; y finalmente en el apartado cinco se presentan las conclusiones a las que fue posible llegar con la información revisada.

2. El papel de los Organismos Empresariales en el Desarrollo Económico

En México, los organismos empresariales tienen diverso origen constitutivo; las distintas cámaras empresariales se fundan en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, en tanto que los sindicatos patronales surgen a partir de la Ley Federal del Trabajo, mientras que otros tipos de organismos que agrupan a los mencionados y otros más, conformados como asociaciones civiles, tienen su origen en los diversos Códigos Civiles. Los organismos empresariales están concebidos para representar los intereses comunes de sus agremiados y, en su mayoría, también para fungir como consultores del gobierno en el diseño de políticas públicas.

En la economía capitalista el empresario busca minimizar costos y maximizar sus beneficios en busca de lograr la eficiencia económica y para ello se enfrenta a una diversidad de problemas, debiendo atender tanto restricciones internas, como los recursos que dispone para demandar factores de producción, los precios de la competencia y las políticas de sus proveedores, entre los principales; pero también requiere atender restricciones externas y distorsiones del mercado como la incompleta información del mismo y el desconocimiento real de los costos de transacción, los impuestos, la regulación gubernamental de la actividad productiva y la intervención del Estado en la economía,

como los principales factores que afectan su operación, (Mansfield and Yohe, 2013; Ramírez, et. al 2010).

Para atender problemas similares o conjuntos, los dueños de las empresas se agrupan en organizaciones empresariales que también operan como grupos de interés y de presión ante el Estado (Villamil, 2010), o frente a otras asociaciones de empresarios, de organismos de la sociedad civil o ante agentes individuales que manifiesten una intención contraria a sus ganancias, a la vez que les reducen el esfuerzo y los costos de defender sus intereses y de conseguir los fines que sus agremiados, en su carácter de agentes económicos, les mandatan.

Las acciones que los organismos empresariales pueden realizar, son económicas y políticas. Las primeras se vinculan directamente con el funcionamiento de la economía y están asociadas a cuestiones como el financiamiento, la inversión y los precios, mientras que las políticas tienden a presionar al Estado para que tome acciones que beneficien al sector empresarial.

Sobre las acciones políticas, son cuatro posibles vías – no excluyentes entre sí – a las cuales los empresarios recurren para lograr sus propósitos, ya sea para sectores empresariales muy específicos o para beneficio de la iniciativa privada en general, siendo estas: a) plantear directamente a los poderes legislativo y ejecutivo sus demandas para que sean analizadas y resueltas a su favor; b) acercarse con los partidos políticos para que retomen sus propuestas o eviten interferir en sus intereses; c) movilizarse dentro de los organismos empresariales para que estos abanderan sus causas, y; d) involucrar a la sociedad y la opinión pública para que asuman como propios los intereses y demandas del sector empresarial, (Dossi y Lissin, 2011).

Lo anterior implica de parte de los empresarios y sus organizaciones representativas un franco involucramiento en actividades políticas, situación que abiertamente viene sucediendo con mayor fuerza desde la década de los noventa del siglo pasado, dando paso a una mayor difusión y penetración de la ideología y el discurso del sector empresarial en el seno de la sociedad como alternativa del proyecto económico nacional

(Montesinos y Martínez, 2001). Lo anterior adquiere relevancia considerando que los empresarios y sus organizaciones representativas deben ahora ubicarse en lo que algunos autores denominan el postmodernismo, con el consecuente cambio de paradigmas que influyen a las organizaciones empresariales con tres elementos fundamentales “que son: la revolución tecnológica, la globalización de la economía y el dominio de una concepción del mercado global”, (Martínez, 2007).

Si el entorno para los negocios y la inversión ha evolucionado, puede deducirse que los organismos empresariales enfrentan nuevas circunstancias y exigencias que los llevan a asumir un papel más protagónico no sólo en el ámbito de la economía, sino también en lo político y lo social, viéndose obligados en atender las demandas que en estas dos últimas esferas plantean sus agremiados. Reflejo de lo anterior es que el discurso empresarial respecto al quehacer público ha sufrido cambios sustanciales. De censurar, en la década de los ochentas, al Estado benefactor, a procurar una mayor desregulación económica y liberalización de la economía, consolidando el actual modelo económico, fomentado el empleo y combatiendo la pobreza y demandando la reforma al sistema de partidos políticos (Montesinos y Martínez, 2001; Mungaray et. al 2014), y en años recientes abanderando temas como el combate a la corrupción y la impunidad, la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental.

De esta manera, los organismos empresariales – al igual que los empresarios en lo individual – se han visto en la necesidad de atender a los distintos grupos de interés que se desenvuelven en su entorno y que interactúan directa o indirectamente con o contra ellos.

Así, temas como seguridad pública, corrupción, transparencia, rendición de cuentas, derechos humanos, cuestiones sanitarias, educación, impacto ambiental y – sobre todo – desarrollo económico, entre otros, son cada vez más atendidos por el sector empresarial, participando en consultas públicas, foros e incluso en las redes sociales, interactuando con individuos, académicos, organizaciones sociales, agencias gubernamentales y realizando gestión ante los grupos de interés como una estrategia para su sostenibilidad, legitimidad y aceptación social, (Gi y Paula, 2010).

El involucramiento de los organismos empresariales en el tratamiento de asuntos no sólo de estricta utilidad para sus agremiados, sino también para otros grupos de interés, implica que ello podrá derivar en algún tipo de beneficio colectivo que sus agremiados también podrán disfrutar, otorgándole con ello sentido a la participación de los organismos empresariales en dichos temas.

Olson (1992), afirma que los organismos empresariales son asociaciones de tipo voluntario que se pueden explicar por su funcionalidad para representar intereses comunes de individuos – los empresarios – o atender sus demandas; es decir, para obtener beneficios colectivos. “Esa demanda o interés constituye un incentivo para la formación y conservación de la asociación voluntaria”, así como para su involucramiento en cuestiones no estrictamente de negocios, pero de las cuales puedan obtener algún provecho.

Como la obtención de los beneficios colectivos, supone de entrada una acción colectiva, es de esperarse que los organismos empresariales, cuya afiliación es voluntaria y en busca de un bien colectivo, cuenten siempre con la participación – al menos mayoritaria – de sus agremiados, quienes con ello asumen y prorratan (quizá equitativamente), el costo de conseguir los beneficios colectivos que demandan. Sin embargo, es el pago de tales costos lo que ahuyenta la participación colectiva ya que algunos empresarios oportunistas preferirán que otros los asuman y ellos sin mayor problema recibir los beneficios que se generen por su organización empresarial (Ibid, 1992).

Los organismos empresariales regularmente están conformados por unidades disímolas, es decir, difieren en cuanto al giro empresarial, número de empleados, monto de activos, rango de ventas, innovación y uso de tecnologías; pero también influyen factores como el grado de diversificación o especialización de las actividades empresariales, ideología política, trayectoria, origen y arraigo de los empresarios, lo que puede ocasionar conflictos de intereses entre los miembros de una asociación de empresarios, (Dossi y Lissin, 2011).

Por lo tanto, es muy posible que en la procuración de un bien colectivo, por ejemplo, fondos públicos para financiar proyectos privados, no todos los miembros de un organismo empresarial quieran (o puedan) participar con la misma intensidad o tengan la misma visión de cómo deban ejercerse y aplicarse tales recursos para obtener resultados óptimos en su distribución.

De otra forma, si el desempeño de la economía se considera un bien colectivo, es probable que los miembros con menores capacidades de gestión de un organismo empresarial estén menos dispuestos a cooperar, suponiendo que los mayores beneficios les corresponderán a las empresas más grandes, en tanto que a las más pequeñas – por ser un mayor número en el mercado – tendrían menores posibilidades; es decir, las empresas con mejor estructura administrativa y mayor poder de mercado concentrarían la mayor parte de las oportunidades; en razón de ello, para las empresas más pequeñas es menor la disposición de asumir los costos para conseguir ese bien colectivo, del cual, si las empresas más grandes lo gestionan y obtienen, de todas formas las empresas de menor tamaño estarían en posibilidades de obtener ciertos beneficios a costos muy bajos.

Por otra parte, quienes mayor poder de decisión tengan, orientarán la aplicación de los recursos hacia aquellos rubros que quizá más les beneficie o al menos a los que consideren – aun y mediante una decisión colegiada – que son los más importantes.

No obstante, resolver las diferencias de criterios e intereses dentro de un organismo empresarial, dependerá siempre de la capacidad y el talento existente a su interior para construir consensos y motivar la participación activa – al menos de la mayoría – procurando decisiones gubernamentales que les beneficien.

Se presupone entonces que los organismos empresariales consideran como un bien colectivo el buen desempeño de la economía – entendido éste como el constante flujo de inversiones, la permanente generación de empleos y el consumo creciente de bienes y servicios – y que además actúan con interés para lograrlo.

En el caso de México esto se sustenta en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, la cual entre otras cosas establece que tales organismos empresariales son instituciones autónomas y de interés público, representantes, promotoras y defensoras de las actividades de sus afiliados y colaboradoras con el gobierno “para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza” en el país. Asimismo, las considera como órganos de consulta y colaboración del Estado debiendo ser tomadas en cuenta por el gobierno en asuntos vinculados con sus actividades.

Al ser voluntaria la afiliación a los organismos empresariales, quienes en ellos participan tienen algún incentivo para hacerlo, no necesariamente procurar el buen desempeño de la economía; lo anterior implica el acceso a bienes públicos, que de igual forma pueden considerarse dentro de la categorización como bienes colectivos inclusivos o exclusivos, en función de su naturaleza.

En el caso de los organismos empresariales, los bienes públicos a los que accederían sus afiliados, pueden ser específicos – como exenciones fiscales, acceso a financiamiento público, información costosa sobre características del mercado – o genéricos como la defensa contra prácticas desleales de comercio exterior, contra políticas económicas o fiscales perjudiciales, o contra prácticas monopólicas.

Entonces, si “un bien colectivo inclusivo es por definición de naturaleza tal, que el beneficio por quien no coopera – en su adquisición – no va acompañado por una pérdida equivalente para quien coopera”, el acceso a un bien colectivo exclusivo por parte de quien no coopera en su adquisición, sí generaría una pérdida para quienes lo gestionaron, ya que verían disminuido en parte – o totalmente – el beneficio que ofrezca el disfrute del mismo (Olson; 1992).

Para el logro de sus fines, los organismos empresariales pueden seguir múltiples estrategias, las cuales estarán en función de sus características y recursos disponibles al momento de decidir tomar una acción empresarial organizada para procurarse medidas gubernamentales que les reditúen en bienes colectivos que satisfagan ciertas demandas

de sus agremiados. Offe (1980) – citado por Dossi y Lissin (2011) – propone un esquema para el análisis de dichas organizaciones, como el expuesto en el cuadro siguiente.

DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS DE LOS ORGANISMOS EMPRESARIALES.

Dimensión.	Descripción.
Estructural – económica. (desde abajo).	Se refiere al conjunto de intereses comunes agregados por la asociación y posibilita comprender la dinámica estructural de la corporación; explica la formación estructural y los intereses objetivos en juego que las corporaciones representan.
Interna – organizacional. (desde adentro).	Centrada en las características organizativas del sector colectivo, permite conocer y comprender tanto la organización como la dinámica inherente a la misma, focalizando en la asociación en sí misma, entendida como un ente singular e histórico, para definir su carácter, su organigrama institucional, sus recursos y relaciones con otros sujetos sociales y otros elementos propios.
Político – institucional. (desde arriba),	Se basa en las relaciones político – institucionales de la asociación en el contexto del sistema político y posibilita explicar sus relaciones con otros actores relevantes del sistema político y económico, fundamentalmente los agentes estatales y otras asociaciones empresariales de relevancia en su espacio de acción. Mediante esta dimensión puede indagarse el rol de las organizaciones como actores sociales y políticos y cuál es la función que desempeñan en el medio social en el que se plasma su accionar colectivo.

Fuente: Construcción propia a partir de la cita arriba referida de Dossi y Lissin (2011)

La dimensión estructural – económica, explica en qué sector de la actividad económica se desenvuelve el organismo empresarial, su conformación interna y los fines generales que persigue. La dimensión interna – organizacional, describe con mayor amplitud al organismo empresarial mostrando su evolución y comportamiento en el tiempo, cómo se organiza, su peso específico tanto dentro del sector empresarial como en la sociedad. La dimensión político – institucional, especifica el grado de influencia del organismo empresarial tanto en el ámbito político como con otros actores económicos y organizaciones sociales para liderar o inducir acciones concretas de gobierno.

De esta forma, será en función del tipo de demanda que se exija, el cómo pudiera manifestarse la intensidad y el sentido de la acción empresarial organizada. Es relevante señalar que la dimensión político – institucional explica cómo los organismos empresariales pueden lograr una política pública, orientada a obtener un bien colectivo conformado por fondos públicos destinados al financiamiento de proyectos de inversión privados y administrados por los propios organismos empresariales, como lo ha sido la Política de Desarrollo Empresarial del caso particular de Baja California, (PDE, 2012).

En este sentido, los fondos públicos administrados por organismos empresariales destinados al financiamiento de proyectos privados de inversión, bien pueden catalogarse como un bien colectivo de carácter exclusivo, dado que – además de ser finitos – aquellos que se asignen a un proyecto no podrá destinarse a financiar otros propósitos; es decir, dichos recursos fiscales tienen un costo de oportunidad que por definición los hacen bienes colectivos excluyentes.

¿Qué justifica la asignación de recursos fiscales al financiamiento de proyectos productivos privados? La respuesta quizá esté en los fines a los cuales se destinan los impuestos. En efecto, los impuestos se recaudan bajo el principio de solventar el gasto público; sin embargo, ello puede no ser necesariamente así en función del tipo de tributo y del posible fin al que puede ser destinado (Troya, 2009).

La Constitución Mexicana en su artículo 25 prevé fines extra fiscales de las contribuciones a las que obliga a pagar en su artículo 31, fracción IV. El artículo 25 expresa:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

De lo anterior se desprende implícitamente que el Estado mexicano destinará recursos fiscales para cumplir con el cometido de impulsar el desarrollo nacional y en consecuencia realizará las acciones que de dicho fin se deriven.

Para una mejor comprensión, es pertinente diferenciar entre los fines fiscales y extra fiscales de las contribuciones (específicamente los impuestos). Así, cuando la recaudación de un tributo tiene como único objetivo financiar el gasto público, entendido este como “el gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como la responsabilidad patrimonial” de los distintos ejecutores del gasto, la operación habitual del gobierno, ello se puede clasificarse como un fin estrictamente fiscal; sin embargo, cuando dichos ingresos se destinan para financiar políticas sociales o económicas, se considera que el fin de dichos tributos son extra fiscales, (Miramontes Soto, 2011).

Esta dualidad de fines de un tributo se sustenta en la obligación del ciudadano de pagar o el derecho del Estado a recaudar impuestos, no sólo para sufragar el gasto público, sino también para financiar, entre otras, las políticas que impulsen el crecimiento de la economía nacional o local. En ese caso, queda plenamente justificada la asignación de recursos fiscales para el financiamiento de proyectos productivos privados. Pero, ¿qué justifica que esos fondos públicos sean administrados por organismos empresariales en beneficio de sus integrantes?

Un análisis al respecto requiere valorar la equidad en el gasto público, partiendo que éste favorece o no la desigualdad; es decir, si en la teoría tributaria se establecen principios de equidad y proporcionalidad, esos mismos principios quizás debieran prevalecer en el gasto del Estado, dada la función de redistribución del ingreso que regularmente se le atribuye.

Debe existir una correspondencia de equidad y proporcionalidad entre gasto gubernamental a través de los servicios que proporciona el Estado, como contraparte de los similares que norman la recaudación fiscal, tales como capacidad contributiva, generalidad, igualdad y progresividad, porque de no ser así, el gasto público pudiera considerarse injusto y arbitrario (Troya, 2009).

Considerando desde una perspectiva estadual que lo público es aquello que no puede ser apropiado por nadie y que impacta en la generalidad, el gasto del Estado también asume una categoría de bien público y como tal, por su origen, en principio debiera clasificarse como inclusivo; sin embargo esto no siempre es así dado que, siendo también un recurso escaso, su costo de oportunidad implica limitaciones al beneficio general; de otra forma, los recursos destinados al gasto corriente del gobierno no podrán financiar proyectos productivos o viceversa; o lo invertido en programas de salud no podrán destinarse a la seguridad pública.

Para procurar mayor equidad en el gasto público, el diseño de las políticas públicas debe basarse en satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad, regularmente las de sectores sociales vulnerables; sin embargo, el gasto público no puede soslayar establecer políticas públicas para fomentar la economía y financiar proyectos productivos, porque al final, los integrantes de la sociedad gozan de los mismos derechos.

Por tanto, parece que la equidad del gasto público depende más de principios y valores tales como la honestidad, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, todo ello para evitar que grupos de interés privados manipulen y distorsionen las políticas públicas en su favor (De la Torre, 2009).

En consecuencia, para que los grupos empresariales administren fondos públicos, provenientes de la recaudación de un tributo con fines extra fiscales, convirtiéndolos en un bien público de carácter excluyente, deben cumplirse dos condiciones. La primera, que exista un ley fiscal que de origen al tributo, y; la segunda, que exista una política pública que determine el cómo y quiénes ejercerán y administrarán dichos recursos fiscales.

Una circunstancia inevitable es, como ya se mencionó, el nivel de influencia de los promotores de una política pública, quienes presionarán, conforme a su interés, para que ésta responda a sus prioridades; está en la capacidad económica y/o política de los grupos de interés para obtener tanto la concreción de una política pública, como los recursos suficientes para llevarla a cabo, incluso estos grupos en ocasiones valiéndose de

sus relaciones con funcionarios públicos logran que la política pública les favorezca (Lindblom, 1991), incluso en detrimento de otros sectores sociales que no tienen su mismo nivel de influencia.

No es que la participación de los diversos grupos de interés en la construcción de políticas públicas sea indeseable, al contrario, estos grupos regularmente están organizados y tienen una visión más pulida sobre asuntos de interés público que otros sectores de la población quienes, a pesar de verse afectados por un problema colectivo, están menos enterados de sus causas y por lo tanto de sus eventuales soluciones; en todo caso, lo indeseable es que los grupos organizados saquen un provecho tal en la formulación de políticas públicas que les reditúe beneficios con efectos perniciosos para otros sectores.

Una de las circunstancias de las que ciertos grupos de interés toman ventaja sobre otros sectores de la sociedad en la gestión de asuntos públicos, es la apatía (relativa o absoluta) de estos últimos; y se refiere a la apatía relativa o absoluta en virtud de que existen ciudadanos que no se involucran en ningún tipo de movimiento social o político, la apatía total; en tanto otros participan en ciertos tipos de organizaciones especializadas (derechos humanos, medioambiente, culturales, etc.), pero que no les interesa involucrarse en asuntos públicos que sienten ajenos, apatía relativa (Joan Font, 2004.)

El resultado es que existen en cambio grupos de ciudadanos que se involucran en cualquier tipo de asuntos públicos, ya sea sociales, culturales, políticos, etc., incluso pertenecen a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) que obtienen financiamientos del Estado o de fundaciones u organismos privados y que se involucran en la gestión de políticas públicas con intereses muy marcados.

Lo mismo sucede con organismos empresariales que promueven ante las instancias de gobierno, políticas públicas que favorezcan ciertas empresas, la inversión privada en aéreas concesionadas por el sector público, así como la gestión de fondos para el fomento y la promoción de actividades productivas, (Mungaray et. al 2014).

En síntesis, son grupos de interés muy activos en su campo o en varios campos, bien organizados y con vasta experiencia en la gestión y presión ante el gobierno para la formulación de políticas públicas.

Pero la acción de los organismos empresariales en búsqueda de programas de financiamiento que favorezcan la gestión de sus negocios no es nueva, lo que es reciente es que sean los propios organismos quienes asuman la ejecución de la asignación de fondos públicos para impulsar proyectos productivos a favor de empresarios agremiados en ellos.

Pueden ser varias las motivaciones que impulsen a los organismos empresariales – quizás sea más preciso referirse a sus cúpulas – en la búsqueda de la administración directa de fondos públicos. La primera puede ser beneficiar directamente los proyectos productivos que promueven sus cuadros dirigentes; la segunda, demostrar al sector público que ellos son más eficientes en la asignación de esos fondos públicos y; una tercera puede ser la de legitimar su papel ante el sector empresarial, como organismos útiles a sus intereses, pues en los últimos años, los organismos empresariales no sólo han perdido membresía y por ende fondos propios, sino también credibilidad en la sociedad y en consecuencia representatividad ante el poder público, (Villamil, 2010).

Con visión positiva, es posible vislumbrar cómo los propios organismos empresariales estén replanteando su rol como agentes de cambio económico, social y como innovadores en la gestión de negocios; ante la existencia de un relevo generacional en el sector empresarial, deben surgir esquemas atractivos para que los empresarios jóvenes se afilien a los organismos empresariales, a los cuales se les ve con recelo y sin otorgarles importancia para la rentabilidad de sus negocios, salvo que su participación en los mismos les reditúe diversos beneficios que incrementen la rentabilidad de sus empresas, (Ibid, 2010).

Cada vez es más evidente el involucramiento de las cúpulas empresariales en el diseño de políticas públicas de diversa índole que impactan en las comunidades en las que se desenvuelven, abordando temas de educación, seguridad, medio ambiente y, desde luego, el tema del manejo de fondos públicos por ellos mismos se percibe como altamente atractivo, (Osuna y Mungaray 2012).

3. Aspectos Metodológicos y Fuentes de Información

3.1 El Fideicomiso Empresarial de Baja California, FIDEM

Con el objetivo de fortalecer el Desarrollo Económico e impulsar la Seguridad y Educación en el Estado, el Gobierno del Estado en coordinación con el Sector Empresarial, dio creación, el 7 de septiembre de 2000, al Fideicomiso para el Desarrollo Empresarial de Baja California (FIDEM), mediante el contrato de fideicomiso denominado Fideicomiso Empresarial del Estado de Baja California, en el cual participan, por una parte el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Baja California en su carácter de fideicomitente y por la otra como fiduciario BBVA Bancomer Servicios, S.A. El recurso inicial se conformó por una aportación a su patrimonio de \$10, 000,000 pesos por parte del Gobierno del Estado y a partir de ese año, el 5% de lo recaudado del Impuesto Sobre Remuneraciones al Trabajo Personal, del cual el 80% sería destinado para impulsar proyectos de desarrollo económico, 10% para proyectos de educación y 10% para proyectos de seguridad pública, (FIDEM, 2000).

Del ingreso percibido, la distribución a cada municipio se estableció que se haría de la siguiente forma. Del 60% de lo percibido se distribuye de acuerdo a lo recaudado en cada municipio y del resto (40%) se hace una distribución equitativa a cada uno de los Consejos, lo anterior con el objetivo de fortalecer a los municipios de menor tamaño. De esta forma cada consejo recibe proyectos de organismos empresariales, instituciones públicas y privadas, los cuales son evaluados y en función de su pertinencia e impactos son sometidos al Comité Técnico del Fideicomiso para su aprobación o rechazo según sea el caso.

3.1.1 Administración del Fideicomiso

Para la administración del Fideicomiso, el fiduciario tendrá las facultades y deberes que se contienen en los artículos 278 y 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Asimismo de conformidad con el artículo 80, párrafo 3ro de la Ley de Instituciones de crédito, así como por acuerdo del Ejecutivo Estatal, mediante el cual las Entidades de

la Administración Pública estatal se agrupan por Sectores Administrativos. De esta forma, el Comité Técnico del Fideicomiso se integra por:

Representantes del Ejecutivos del Estado

- Secretario de Desarrollo Económico, Presidente del Comité Técnico
- Secretario de Seguridad Pública
- Secretario de Educación y Bienestar Social
- Secretario de Planeación y Finanzas

Adicionalmente de acuerdo a la cláusula quinta del Convenio Modificatorio del Fideicomiso, (FIDEM, 2000) son parte de este órgano colegiado, con derecho a voz pero sin voto, los titulares de:

- Secretaría General de Gobierno
- Dirección de Control y Evaluación Gubernamental

Representantes del Sector Empresarial

- Presidente Ejecutivo del Consejo de Desarrollo Económico de Mexicali, A.C.
- Presidente Ejecutivo del Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana, A.C.
- Presidente Ejecutivo del Consejo de Desarrollo Económico de Ensenada, A.C.
- Presidente del Consejo Consultivo Económico de Tecate, A.C.
- Presidente del Consejo Consultivo de Desarrollo Económico de Playas de Rosarito, A.C.

Cada integrante propietario designa por escrito a su respectivo suplente, con excepción de los integrantes de los Consejos de Desarrollo Económico de los Municipios de Mexicali, Tijuana y Ensenada, así como de los Consejos Consultivos de Tecate y Playas de Rosarito, quienes podrán contar con dos suplentes que son designados de la siguiente manera:

- a) El primer suplente será el presidente del Consejo Coordinador Empresarial del Municipio que corresponda a cada integrante propietario.

- b) El segundo suplente será designado de común acuerdo entre los Consejos de Desarrollo Económico y los Consejos Coordinadores Empresariales de cada Municipio.

El Comité Técnico o el Presidente del mismo en su caso, designa un Secretario Ejecutivo del Comité Técnico, quien tendrá voz pero no voto y será el encargado de ejecutar los acuerdos de este.

3.1.2 Patrimonio

El patrimonio del fideicomiso se integra de acuerdo a lo siguiente:

- 1) Patrimonio inicial aportado por el fideicomitente cuyo monto es de: \$10,000,000.00 de pesos.
- 2) Aportaciones del Fideicomitente provenientes del 5% de los ingresos totales que se obtengan por la recaudación del Impuesto Sobre Remuneraciones al Trabajo Personal, previsto en los artículos 151-13 al 151-20 de la Ley de Hacienda del Estado; conforme a lo dispuesto por el artículo 3ro. de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal correspondiente y en la cláusula 1ra. Del Contrato del Fideicomiso.
- 3) Con las aportaciones que se reciban del sector empresarial, particulares, asociaciones, fundaciones e instituciones de beneficencia privada.
- 4) Con las aportaciones que se reciban de toda clase de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales.
- 5) Con las aportaciones que para tal efecto realicen los gobiernos Municipal, Estatal y Federal.
- 6) Por el importe de los frutos, productos, rendimientos o accesorios de capital derivados de la inversión y en su caso de reinversión de los bienes que integren el fondo fideicomitado.

3.1.3 Proyectos susceptibles de apoyo

Se consideran proyectos susceptibles de apoyo aquellos que tengan impacto en las áreas de seguridad pública, educación y bienestar social, y desarrollo económico, que se refieran o encuadren en una o más de las siguientes líneas de apoyo:

- a) Elaboración de estudios y proyectos
- b) Programas de promoción
- c) Campañas de difusión
- d) Programas de capacitación
- e) Programas de becas
- f) Programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas
- g) Gestión de proyectos
- h) Construcción de obra pública
- i) Apoyo para equipamiento

De acuerdo con la normatividad y la convocatoria que emite anualmente el FIDEM, el público susceptible de recibir apoyo mediante este fideicomiso son los organismos públicos o privados y los consejos ciudadanos, los cuales deben presentar sus proyectos de acuerdos a las categorías descritas previamente, ante los organismos intermedios, que son los Consejos de Desarrollo Económico de cada municipio, lo cuales tienen el compromiso de enviar a una evaluación técnica los proyectos, y sólo los que resulten evaluados favorablemente, se analizan en el comité técnico del FIDEM y se someten a sus aprobación o rechazo según sea el caso, de acuerdo a las sesiones que se establecen en la convocatoria emitida. De esta forma cualquier organismo empresarial u organismo de la sociedad civil está en posibilidades de presentar proyectos ante este fideicomiso.

3.2 Base de Datos

Durante el período de 2008 al 2013, el FIDEM aprobó 741 proyectos, de los cuales 74% pertenecen al rubro de Desarrollo Económico, 9% al de seguridad pública y 17% al de educación, (Cuadro 1), lo cual obedece a que el contrato de creación del FIDEM, establece que el 80% de los recursos percibidos deberán ser destinados a proyectos que impacten el desarrollo económico del Estado.

Con 250 proyectos apoyados, el municipio de Tijuana, concentró el 34% del total, mientras que Mexicali tuvo una participación del 20% con 149 proyectos, lo cual es el reflejo de la importancia económica que revisten estos dos municipios, pues Tijuana no sólo es la ciudad más grande en términos de población, sino también la que cuenta con una mayor base empresarial y una estructura productiva más sólida, que la convierte en el municipio líder en cuanto a dinamismo económico se refiere.

De acuerdo con los Censos Económicos (2009), Tijuana concentra el 48% de la base empresarial del Estado, lo cual sin duda se ve reflejado en la recaudación del impuesto sobre nómina que se les aplica a las empresas y del cual un porcentaje (5%) se destina al FIDEM.

Tecate es el municipio que concentra el menor número de proyecto apoyados con sólo 92 (13%), no necesariamente por ser el más pequeño en términos económicos pero si es el que mantiene menor concentración en términos de proyectos apoyados. Ensenada y Playas de Rosarito lograron beneficiar al mismo número de proyectos, 125.

Llama la atención que un municipio como Ensenada, que es mayor no sólo territorialmente sino con una actividad económica más fuerte que Playas de Rosarito tenga una participación del mismo tamaño en cuanto al número de proyectos apoyados se refiere, lo cual se explica por una concentración mayor del gasto.

Cuadro 1. Proyectos Aprobados 2008-2013

Municipio	Desarrollo Económico	Seguridad	Educación	Total	%
Mexicali	110	13	26	149	20%
Tijuana	187	21	42	250	34%
Tecate	72	7	13	92	12%
Ensenada	89	8	28	125	17%
Playas de Rosarito	88	19	18	125	17%
Baja California	546	68	127	741	100%
%	74%	9%	17%	100%	

4 Análisis de los Proyectos Apoyados por FIDEM, 2008-2013

En el cuadro 2, se presenta los proyectos aprobados por rubro, municipio y monto durante el período 2008-2013. En total se apoyaron 741 proyectos a los cuales se asignaron \$254.8 millones de pesos, donde el 74% se destinó al rubro de desarrollo económico, por lo que se asume que el principal impacto fue en mejorar la actividad económica de las localidades de la entidad y en el empleo de la región.

El promedio de recursos por proyecto apoyado fue de \$343,859, muy encima del promedio de los proyectos que durante ese mismo período se destinó al financiamiento de proyectos productivos en micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), que fue alrededor de \$42,000 (Sedeco, 2013).

Del monto total, el municipio de Tijuana concentró \$116.9 millones de pesos en 250 proyectos, que representa el 46% del recurso del FIDEM. El promedio por proyecto fue de \$467,000, monto que está por encima de la media estatal, lo cual refleja que este municipio en particular tiende a concentrar más el gasto, un ejemplo de ello, es el año 2008, en el cual 6 proyectos acapararon el 70% del presupuesto.

Que Tijuana concentre el 46% de los recursos del FIDEM, evidencia el liderazgo de éste municipio en la actividad económica, a pesar de que fue una de las localidades que más le afectó la crisis financiera de 2009, pues su participación en el recurso total durante el 2008 fue del 50%, la cual disminuyó considerablemente en el 2009 y 2010 con una participación del 49 y 43% respectivamente, para posteriormente iniciar a recuperarse.

El segundo municipio con mayor concentración de recursos fue Mexicali, quien destinó \$53.3 millones de pesos en 149 proyectos, que representa el 21% del total del recurso. El gasto promedio por proyecto fue menor que el de Tijuana, pues asciende a \$357,718 pesos. Entre estos dos municipios concentraron el 67% de los recursos del fideicomiso.

El tercer municipio al que se destinó una mayor cantidad de recursos fue el de Ensenada, con \$36.2 millones en 125 proyectos, seguido de Playas de Rosarito con \$23.0 millones de pesos en la misma cantidad de proyectos, y finalmente Tecate con \$22.2 millones de pesos en 92 proyectos.

Cuadro 2. Proyectos Aprobados 2008-2013

	Área	2008	Monto	2009	Monto	2010	Monto	2011	Monto	2012	Monto	2013	Monto	Total	Total Monto
Mexicali	D.Económico	23	\$ 8,357,125	25	\$ 7,368,239	24	\$ 6,580,000	13	\$ 7,654,750	11	\$ 8,550,735	14	\$ 6,602,115	110	\$ 45,112,964
	Educación	7	\$ 1,880,000	4	\$ 1,520,000	6	\$ 1,092,790	1	\$ 215,000	4	\$ 1,824,000	4	\$ 888,445	26	\$ 7,420,235
	Seguridad	1	\$ 200,000	7	\$ 1,459,390	3	\$ 1,095,000	2	\$ 1,110,000	0	\$ -	0	\$ -	13	\$ 3,864,390
	Total	31	\$ 10,437,125	36	\$10,347,629	33	\$ 8,767,790	16	\$ 8,979,750	15	\$ 10,374,735	18	\$ 7,490,560	149	\$ 56,397,589
Tijuana	Área		24.7%	24.0%	21.6%	31.1%	24.0%	13.3%	21.8%	13.8%	23.0%	13.5%	17.9%	20.1%	
	D. Económico	37	\$ 16,947,700	36	\$18,527,306	17	\$ 13,105,464	35	\$ 14,245,062	16	\$ 13,707,180	46	\$15,577,326	187	\$ 92,110,039
	Educación	8	\$ 2,467,000	10	\$ 2,500,000	5	\$ 2,223,660	9	\$ 1,869,000	4	\$ 3,494,525	6	\$ 2,070,000	42	\$ 14,624,185
	Seguridad	6	\$ 1,900,000	4	\$ 2,430,353	1	\$ 500,000	5	\$ 3,578,203	1	\$ 390,000	4	\$ 1,420,000	21	\$ 10,218,556
Totales	51	\$ 21,314,700	50	\$23,457,659	23	\$ 15,829,124	49	\$ 19,692,265	21	\$ 17,591,706	56	\$19,067,326	250	\$ 116,952,780	
Tecate	Área		50.5%	33.3%	48.9%	21.7%	43.3%	40.8%	47.9%	19.3%	39.0%	42.1%	45.6%		
	D.Económico	6	\$ 1,266,092	12	\$ 4,489,120	6	\$ 2,275,693	20	\$ 3,480,457	16	\$ 3,920,200	12	\$ 3,174,659	72	\$ 18,606,221
	Educación	4	\$ 622,785	4	\$ 573,872	1	\$ 355,704	1	\$ 363,552	1	\$ 388,104	2	\$ 152,000	13	\$ 2,456,017
	Seguridad	1	\$ 165,200	2	\$ 92,700	1	\$ 150,000	1	\$ 199,500	1	\$ 262,900	1	\$ 344,000	7	\$ 1,214,300
Totales	11	\$ 2,054,077	18	\$ 5,155,692	8	\$ 2,781,397	22	\$ 4,043,509	18	\$ 4,571,204	15	\$ 3,670,659	92	\$ 22,276,538	
Ensenada	Área		4.9%	12.0%	10.7%	7.5%	7.6%	18.3%	9.8%	16.5%	10.1%	11.3%	8.8%		
	D. Económico	9	\$ 3,819,905	16	\$ 4,099,977	22	\$ 5,635,841	14	\$ 5,046,280	11	\$ 4,613,075	17	\$ 5,044,712	89	\$ 28,259,790
	Educación	6	\$ 1,109,550	4	\$ 909,234	1	\$ 6,559	2	\$ 339,000	11	\$ 2,187,600	4	\$ 875,000	28	\$ 5,426,943
	Seguridad	1	\$ 100,700	2	\$ 140,000	1	\$ 264,000	1	\$ 600,000	1	\$ 600,000	2	\$ 818,400	8	\$ 2,523,100
Totales	16	\$ 5,030,155	22	\$ 5,149,211	24	\$ 5,906,400	17	\$ 5,985,280	23	\$ 7,400,675	23	\$ 6,738,112	125	\$ 36,209,833	
Rosarito	Área		11.9%	14.7%	10.7%	22.6%	16.1%	14.2%	14.6%	21.1%	16.4%	17.3%	16.1%	16.9%	
	D. Económico	13	\$ 2,725,111	16	\$ 3,010,562	9	\$ 2,227,203	11	\$ 1,831,803	24	\$ 4,155,169	15	\$ 3,898,243	88	\$ 17,848,092
	Educación	2	\$ 28,200	3	\$ 179,000	6	\$ 753,136	3	\$ 443,400	4	\$ 498,900	3	\$ 449,500	18	\$ 2,352,136
	Seguridad	4	\$ 651,000	5	\$ 706,440	3	\$ 315,000	2	\$ 150,000	4	\$ 505,000	3	\$ 476,500	19	\$ 2,803,940
Totales	19	\$ 3,404,311	24	\$ 3,896,002	18	\$ 3,295,339	16	\$ 2,425,203	32	\$ 5,159,069	21	\$ 4,824,243	125	\$ 23,004,168	
B.C	Área		8.1%	16.0%	8.1%	17.0%	9.0%	13.3%	5.9%	29.4%	11.4%	15.8%	11.5%		
	D. Económico	88	\$ 33,115,933	105	\$37,495,204	78	\$ 29,824,201	93	\$ 32,258,353	78	\$ 34,946,359	104	\$34,297,055	546	\$ 201,937,106
	Educación	27	\$ 6,107,535	25	\$ 5,682,106	19	\$ 4,431,849	16	\$ 3,229,952	24	\$ 8,393,129	19	\$ 4,434,945	127	\$ 32,279,516
	Seguridad	13	\$ 3,016,900	20	\$ 4,828,883	9	\$ 2,324,000	11	\$ 5,637,703	7	\$ 1,757,900	10	\$ 3,058,900	68	\$ 20,624,286
Totales	128	\$ 42,240,368	150	\$48,006,193	106	\$ 36,580,050	120	\$ 41,126,008	109	\$ 45,097,388	133	\$41,790,900	741	\$ 254,840,908	

Fuente: Elaboración propia con base en FIDEM, diversos años.

Destaca que Playas de Rosarito a pesar de ser un municipio mucho más joven que Tecate, tenga una capacidad de recaudación ligeramente mayor, lo que evidencia una actividad económica más pujante, a pesar de que en este período su actividad principal, que es el turismo, fue severamente afectada no sólo por la crisis financiera internacional del 2008 y 2009, sino también por la percepción de inseguridad del país y la región, pese que a partir de 2008, se empezó a disminuir de manera significativa los hechos relacionado con la violencia en la entidad. Su participación en el total de los recursos del FIDEM inició con 8.1% en el 2008 y en el 2013 cerró con 11.5%, superando casi en 3 puntos porcentuales al municipio de Tecate.

Un dato que llama la atención es el monto que se destinó para apoyar proyectos en el 2010, que fue de \$36.5 millones de pesos, el más bajo del período, a pesar de que el 2009 fue el año donde más se resintió la crisis financiera internacional, sin embargo, en ese año se destinaron \$48.0 millones, el más alto de todo el período, lo cual no necesariamente

obedece a una mayor recaudación, sino a la aplicación de recursos excedentes no aplicados en ejercicios anteriores, que se utilizaron en ese año para ayudar a atenuar los efectos de la crisis económica.

Para tener un análisis más específico de la clasificación del gasto, del rubro de Desarrollo Económico se seleccionaron las categorías más utilizadas por los proyectos que se aprobaron, destacando principalmente cuatro: Promoción y Difusión, Estudios y Gestión de Proyectos, Equipamiento e Infraestructura y Proyectos Productivos, el resto se agrupó en “otros”. Esta información se presenta en el cuadro 3.

De los 546 proyectos aprobados en el rubro de Desarrollo Económico, el 34% fue para programas de promoción y difusión, los cuales consisten principalmente en financiar los organismos de promoción económica de cada uno de los municipios y en la realización de campañas o eventos empresariales de los diferentes organismos empresariales.

Estudios y Proyectos concentró el 29% del gasto, que representa \$57.9 millones de pesos, una cantidad demasiado elevada sobre todo porque este concepto no tiene un impacto directo en la actividad económica de la entidad. Llama la atención que en años de crisis económica como en el 2009 y 2010, el 16 y 23% respectivamente, se destinaron a este rubro, cuando el objetivo central de la política económica del Estado era destinar gasto hacia las actividades más productivas y con mayor impacto en el empleo de la entidad.

Si bien es cierto que la categoría de proyectos productivos representó un 26% del gasto total, una parte importante de este recurso se destinó a programas de capacitación, y poco o casi nulo fue el gasto a financiar el desarrollo de las actividades productivas de las micros y pequeñas empresas locales de sus respectivos municipios.

Sin embargo, un dato que vale la pena resaltar en este rubro, es el apoyo que se destinó para programas que fomentan el emprendimiento, como el recurso destinado a financiar parte de las operaciones de algunas de las incubadoras registradas en la entidad, las cuales gracias a estos subsidios pudieron brindar servicios de capacitación, consultoría o entrenamiento empresarial de manera gratuita o con un costo simbólico para el emprendedor.

En relación al gasto destinado a apoyar proyectos de infraestructura y equipamiento, fue el 7% del total, que representa \$14.3 millones de pesos, que si bien es cierto es importante, sería deseable incrementarlo ya que este gasto ayuda a detonar otras actividades económicas relacionadas con la industria de la construcción.

Cuadro 3. Proyectos de Desarrollo Económico por Categoría 2008-2013															
Municipio	Categoría	2008	Monto	2009	Monto	2010	Monto	2011	Monto	2012	Monto	2013	Monto	Total	Total Monto
Mexicali	Promoción y difusión	13	\$ 5,535,000	11	\$ 2,275,000	15	\$ 3,600,000	3	\$ 875,000	4	\$ 1,466,280	3	\$ 1,044,899	49	\$ 14,796,179
	Estudios y gestión de proyectos	3	\$ 1,119,125	6	\$ 1,464,500	8	\$ 2,830,000	7	\$ 5,504,750	4	\$ 3,108,213	3	\$ 1,072,700	31	\$ 15,099,288
	Equipamiento e infraestructura	0	\$ -	2	\$ 800,000	0	\$ -	0	\$ -	1	\$ 1,000,000	0	\$ -	3	\$ 1,800,000
	Proyectos productivos	5	\$ 1,503,000	6	\$ 2,828,739	1	\$ 150,000	3	\$ 1,275,000	2	\$ 2,976,242	6	\$ 3,498,016	23	\$ 12,230,997
	Otros	2	\$ 200,000	0	\$ -	0	\$ -	0	\$ -	0	\$ -	0	\$ 986,500	2	\$ 1,186,500
	Total	23	\$ 8,357,125	25	\$ 7,368,239	24	\$ 6,580,000	13	\$ 7,654,750	11	\$ 8,550,735	14	\$ 6,602,115	110	\$ 45,112,964
Tijuana	Promoción y difusión	11	\$ 4,456,000	15	\$ 7,722,324	8	\$ 8,968,468	17	\$ 8,505,209	4	\$ 8,184,059	19	\$ 3,300,000	74	\$ 41,136,059
	Estudios y gestión de proyectos	12	\$ 6,528,950	7	\$ 2,119,000	2	\$ 905,000	6	\$ 2,614,548	4	\$ 2,515,824	8	\$ 5,592,000	39	\$ 20,275,322
	Equipamiento e infraestructura	6	\$ 2,322,750	2	\$ 375,473	3	\$ 518,518	3	\$ 1,321,016	1	\$ 1,271,135	4	\$ 870,000	19	\$ 6,678,892
	Proyectos productivos	7	\$ 3,340,000	10	\$ 8,072,509	3	\$ 2,713,479	8	\$ 1,583,905	4	\$ 1,524,097	12	\$ 5,175,300	44	\$ 22,409,289
	Otros	1	\$ 300,000	2	\$ 238,000	0	\$ -	1	\$ 220,385	3	\$ 212,065	3	\$ 640,026	10	\$ 1,610,476
	Total	37	\$ 16,947,700	36	\$ 18,527,306	17	\$ 13,105,464	35	\$ 14,245,062	16	\$ 13,707,180	46	\$ 15,577,326	187	\$ 92,110,039
Tecate	Promoción y difusión	2	\$ 365,729	3	\$ 623,588	3	\$ 423,000	5	\$ 370,000	6	\$ 1,133,965	5	\$ 820,273	24	\$ 3,736,555
	Estudios y gestión de proyectos	0	\$ -	5	\$ 3,065,532	0	\$ -	3	\$ 355,612	8	\$ 2,484,848	3	\$ 1,145,138	19	\$ 7,051,130
	Equipamiento e infraestructura	0	\$ -	1	\$ 200,000	1	\$ 350,000	2	\$ 913,800	2	\$ 142,613	1	\$ 300,000	7	\$ 1,906,413
	Proyectos productivos	4	\$ 900,363	3	\$ 600,000	2	\$ 1,502,693	8	\$ 1,429,666	0	\$ 158,794	2	\$ 782,560	19	\$ 5,374,076
	Otros	0	\$ -	0	\$ -	0	\$ -	2	\$ 411,379	0	\$ -	1	\$ 126,688	3	\$ 538,067
	Total	6	\$ 1,266,092	12	\$ 4,489,120	6	\$ 2,275,693	20	\$ 3,480,457	16	\$ 3,920,220	12	\$ 3,174,659	72	\$ 18,606,241
Ensenada	Promoción y difusión	4	\$ 1,225,464	6	\$ 894,270	3	\$ 450,000	2	\$ 200,000	4	\$ 368,336	7	\$ 1,073,174	26	\$ 4,211,244
	Estudios y gestión de proyectos	1	\$ 734,441	2	\$ 1,100,000	11	\$ 3,448,037	4	\$ 1,551,525	2	\$ 1,698,684	7	\$ 2,047,338	27	\$ 10,580,025
	Equipamiento e infraestructura	1	\$ 500,000	5	\$ 900,000	1	\$ 200,553	0	\$ -	3	\$ 164,157	1	\$ 779,589	11	\$ 2,544,299
	Proyectos productivos	3	\$ 1,360,000	2	\$ 850,000	3	\$ 839,500	6	\$ 2,716,300	2	\$ 1,997,190	1	\$ 446,700	17	\$ 8,209,690
	Otros	0	\$ -	1	\$ 355,707	4	\$ 697,751	2	\$ 578,455	0	\$ 384,708	1	\$ 697,911	8	\$ 2,714,532
	Total	9	\$ 3,819,905	16	\$ 4,099,977	22	\$ 5,635,841	14	\$ 5,046,280	11	\$ 4,613,075	17	\$ 5,044,712	89	\$ 28,259,790
Rosarito	Promoción y difusión	4	\$ 517,776	6	\$ 778,000	4	\$ 480,000	2	\$ 250,000	6	\$ 690,000	5	\$ 1,178,330	27	\$ 3,894,106
	Estudios y gestión de proyectos	5	\$ 1,308,050	2	\$ 79,000	2	\$ 1,180,924	2	\$ 383,460	5	\$ 560,851	3	\$ 1,469,913	19	\$ 4,982,198
	Equipamiento e infraestructura	0	\$ -	1	\$ 200,000	1	\$ 100,000	2	\$ 253,750	5	\$ 884,748	1	\$ -	10	\$ 1,438,498
	Proyectos productivos	3	\$ 889,935	4	\$ 810,000	2	\$ 466,279	2	\$ 399,973	5	\$ 886,250	5	\$ 900,000	21	\$ 4,352,437
	Otros	1	\$ 9,350	3	\$ 1,143,562	0	\$ -	3	\$ 544,620	3	\$ 1,133,320	1	\$ 350,000	11	\$ 3,180,852
	Total	13	\$ 2,725,111	16	\$ 3,010,562	9	\$ 2,227,203	11	\$ 1,831,803	24	\$ 4,155,169	15	\$ 3,898,243	88	\$ 17,848,092
BC	Promoción y difusión	34	\$ 12,099,969	41	\$ 12,293,182	33	\$ 13,921,468	29	\$ 10,200,209	24	\$ 11,842,640	39	\$ 7,416,676	200	\$ 67,774,144
	Estudios y gestión de proyectos	21	\$ 9,690,566	22	\$ 7,828,032	23	\$ 8,363,961	22	\$ 10,409,895	23	\$ 10,368,420	24	\$ 11,327,089	135	\$ 57,987,963
	Equipamiento e infraestructura	7	\$ 2,822,750	11	\$ 2,475,473	6	\$ 1,169,071	7	\$ 2,488,566	12	\$ 3,462,653	7	\$ 1,949,589	50	\$ 14,368,102
	Proyectos productivos	22	\$ 7,993,298	25	\$ 13,161,248	11	\$ 5,671,951	27	\$ 7,404,844	13	\$ 7,542,573	26	\$ 10,802,576	124	\$ 52,576,490
	Otros	4	\$ 509,350	6	\$ 1,737,269	4	\$ 697,751	8	\$ 1,754,839	6	\$ 1,730,093	6	\$ 2,801,125	34	\$ 9,230,427
	Total	88	\$ 33,115,933	105	\$ 37,495,204	78	\$ 29,824,201	93	\$ 32,258,353	78	\$ 34,946,379	104	\$ 34,297,055	546	\$ 201,937,127

Fuente: Elaboración propia con base en FIDEM, diversos años.

Analizando el gasto regionalmente, el municipio de Mexicali destina 66% de sus recursos a proyectos que tienen que ver con la promoción y difusión y a realizar estudios en diversos temas.

Destacan proyectos como el estudio de factibilidad y plan maestro para el Centro Aeroespacial, o formulación del plan estratégico del municipio de Mexicali, Proyecto de la Marca ciudad, los cuales fueron financiados con montos que superan \$1.5 millones de pesos por proyecto. Adicionalmente diversos eventos de promoción como el Foro Eleva Mexicali, el Día del Proveedor y el premio a la productividad, entre otros.

En el caso de Tijuana, es el municipio que más recurso destina a la promoción y difusión, pues este sólo rubro acapara el 45% del gasto total y en algunos años como en el 2010 en específico, este rubro llegó a representar el 68%, lo cual en parte obedece al financiamiento que recibió por parte del Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana, el evento emblemático de Tijuana Innovadora, que por sí solo percibió en ese año \$4.0 millones de pesos, además del fuerte financiamiento que recibe el organismo promotor de la ciudad (DEITAC), que para el mismo año se le apoyó un proyecto por la cantidad de \$2.5 millones de pesos. El siguiente rubro de mayor importancia es el de proyectos productivos con 24% y el de estudios y proyectos representó el 22%.

Ensenada, destina el 37% del gasto a proyectos que tienen que ver con la elaboración de estudios, los cuales en buena parte se destinan a revisar la vinculación entre el sector productivo y educativo, así como el perfil de los trabajadores, los cuales además tienden a repetirse en diferentes años, como es el caso del proyecto denominado “Gestión de programa de vinculación entre sector educativo y laboral de Ensenada” el cual se apoyó en 2010, 2011, 2012 y 2013 de manera consecutiva, sin que exista evidencia clara de sus impactos.

El segundo rubro con mayor uso es el de proyectos productivos que representó el 29% del gasto total, destacando proyectos relacionados con apoyar la incubadora de negocios Plancrecer, que tiene entre sus principales funciones fomentar el emprendimiento. El siguiente rubro por orden de importancia es el de promoción y difusión que concentró el 15% del gasto.

Tecate destina 38% de sus recursos a la categoría de estudios y gestión de proyectos, 29% a proyectos productivos y 20% a eventos de promoción económica. El promedio por proyecto es de \$258 mil pesos, por debajo de la media estatal, buscando con ello tener

una mayor distribución del recurso y atender a un mayor número de sectores empresariales de la entidad.

En el tema de proyectos productivos, destacan proyectos de capacitación, incubación y otros relacionados con fortalecer actividades de empresas agrupadas en organismos empresariales.

En Playas de Rosarito, 28% de los recursos se destinan a estudios y gestión de proyectos, mientras que el 24% a proyectos productivos. Que el rubro de promoción esté por debajo de los dos anteriores, con el 22% del gasto, tiene su explicación en la falta formal de un organismo de promoción económica a pesar de ser un municipio con una vocación turística importante; cabe señalar que es el municipio con menor gasto promedio por proyecto con \$202.8 mil pesos por cada uno.

5 Conclusiones

En los años recientes, analistas, investigadores y la sociedad en general, han insistido en la necesidad de ciudadanizar las acciones de Gobierno con el objetivo de abonar a la transparencia y vigilar el gasto que ejerce el Estado. Existe consenso en el país de la necesidad de contar con una sociedad más participativa, que exija resultados a sus gobiernos y se cumplan las demandas ciudadanas a las que se comprometieron.

En el caso del Fideicomiso Empresarial de Baja California, revisado en el presente trabajo, la información presentada muestra que el hecho de contar con un instrumento de política pública que opere al margen del aparato burocrático del Estado, permite tener flexibilidad, ser oportuno y más ágil que los existentes dentro de la normatividad gubernamental.

Asimismo, la participación de la sociedad en la toma de decisiones, mediante representantes de organismos empresariales presupone una mayor transparencia del gasto siempre que exista voluntad en los ciudadanos que representan a la población de tener apertura y ser incluyente en los sectores que se atiendan.

Porque a pesar de los mecanismos de evaluación existentes, no queda claro la forma en cómo los organismos que administran estos recursos seleccionan a los beneficiados, lo que no ayuda a tener claridad en la eficiencia de la asignación de los recursos.

Un ejemplo de lo anterior, es el excesivo recurso que se destinó durante el período analizado (2008-2013) al rubro de estudios y proyectos, a pesar de ser período de crisis económica y donde la realidad demanda apoyar el gasto hacia proyectos productivos que detonaran la actividad económica y ayudaran a fomentar o proteger el empleo.

El hecho de que exista participación de la sociedad civil en la asignación de los recursos públicos no es garantía para que este sea eficiente, si no existe una política de mediano y largo plazo y los mecanismos para que esta se sostenga en el tiempo y que no esté sujeta a cambios en los representantes del sector empresarial. Si bien es cierto que en Baja California existe una política de desarrollo empresarial de largo plazo, muchos de los proyectos aprobados en el FIDEM, no necesariamente obedecieron a fortalecer y guiar los objetivos establecidos en dicha política.

De acuerdo con los planteamientos teóricos revisados, para que un instrumento de carácter público con participación de los ciudadanos tenga éxito, debe cumplir al menos dos principios. El primero es que existan los fundamentos técnicos y jurídicos para garantizar una operación eficiente y transparente en la asignación de los recursos y evaluación de sus impactos, mientras que un segundo principio es de contar con una política pública que tenga claro la problemática que va atender y que sea sostenible en el tiempo.

En el caso del FIDEM, si bien es cierto que existen los mecanismos que garantizan una operación eficiente, carece de mecanismos de evaluación que permitan medir el impacto de los recursos asignados y rendir cuentas claras a la sociedad que representan. Por otra parte a pesar de que existe una política pública, como es la Política de Desarrollo Empresarial (PDE) es necesario una mayor coordinación entre el propio sector empresarial, para que el FIDEM sea una de las fuentes principales de financiamiento que le de viabilidad y rumbo a los recursos que se ejercen mediante este instrumento.

6 Bibliografía

Bardach E. (1998). **Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, un manual para la práctica.** CIDE, México.

Dossi M. y Lissin L. (2011). **La acción empresarial organizada: propuesta para un abordaje para el estudio del empresariado.** Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rms/article/viewFile/28694/26677>. (Consulta: febrero 2014).

Font J. (2004). **Participación ciudadana y decisiones públicas. Conceptos, experiencias y metodologías.** Artículo publicado en “Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local”. (Ziccardi, A Coord). UNAM. México. Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>

Gil La Fuente A. M. y Paula L. B. (2011). **La gestión de los grupos de interés: una reflexión sobre los desafíos a los que se enfrentan las empresas en la búsqueda de la sostenibilidad empresarial.** Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa. Junio de 2011.

Huber, G. y A. Mungaray, **Baja California en los índices de competitividad,** Mexicali, GobBC-UABC, 2013, 111 pp. ISBN 978-607-7951-27-8 (250).

Lindblom Charles E. (1991). **El Proceso de elaboración de Políticas de Políticas Públicas.** Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México y Ministerio para las Administraciones Públicas, España.

Martínez M. (2007). **Las organizaciones empresariales en el postmodernismo.** Revista Gerentia No. 9, marzo de 2007. Universidad Fermín Toro, Venezuela.

Masfield E, and Yohe, G, (2013), **Microeconomics: Theory and Applications**, Ed. 11, W. Northon Company, Estados Unidos.

Miramontes Soto. H. M. (2011). **SCJN: Diferenciación entre fines fiscales y extrafiscales de las contribuciones**. Disponible en: http://www.miramontes.mx/cms_uploads/pp15.1211.-scjn.-fines-fiscales-y-extrafiscales-de-las-contribuciones_20150114_925.pdf (Consulta en abril 2014).

Montesinos R. y Martínez V. G. (2001). **El pensamiento empresarial y el poder**. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/11009.pdf>. (Consulta: Enero 2015).

Mungaray A., N. Ramírez y M. Ramírez “Introducción” en A. Mungaray., N. Ramírez y M. Ramírez, (coordinadores) **Políticas públicas para el desarrollo microempresarial en Baja california**, México, M.A. Porrúa, 2014, pp.

Mungaray, A., et al, “Crisis, migración y estructura del empleo en Baja California”, Estudios Fronterizos, Vol. 15, Núm. 29, enero-junio de 2014, pp 143-171

Olson M. (1992). **La Lógica de la Acción Colectiva, Bienes públicos y la teoría de grupos**. México. Ed. Limusa S.A. de C.V. / Grupo Noriega Editores.

Osuna J.G. y Mungaray A., “Modelo de desarrollo económico de Baja California”, en J.G. Osuna Millán, Baja California. **Priorizando el bienestar en la construcción de la recuperación**, Mexicali, GobBC-UABC, 2012.

Ramírez, N., A. Mungaray, M. Ramírez y M. Taxis, “Economías de escala y rendimientos crecientes: una aplicación a microempresas mexicanas”, **Economía Mexicana. Nueva Epoca**, Vol XIX (2) 2010, 213-230.

Subirats J. (1992). **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Ministerio para las Administraciones Públicas, España.

Troya Jaramillo J. V. (2009). **El Destino de las Contribuciones al Gasto Público**. Revista Jurídica Online, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Santiago, Guayaquil. Disponible en:
http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2009/26/26_10_el_destino_de_las_contribuciones_.pdf

Villamil Alvares R. (2010). **La importancia de las organizaciones empresariales como agentes de cambio**. Disponible en:
http://www.paradigmshift.com.mx/comunidadaprendizaje/articulos/_pdf/organizaciones-como-agentes-cambio.pdf. (Consulta: febrero 2014).