

ORT E

REF R

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2009

- 1 La economía mexicana en el 2009 y la crisis financiera internacional
- 10 El presupuesto en infraestructura
- 17 ¿Quiénes se beneficiarán de los recursos para vivienda del presupuesto 2009?
- 21 El programa Seguro Popular, fiscalización y presupuesto 2009
- 28 La educación superior y la investigación científica, bases del desarrollo económico
- 35 Presupuesto y el programa Oportunidades
- 39 Turismo y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
- 46 Programas y dependencias que atienden a los migrantes mexicanos
- 55 Relevancia y prioridades del gasto en seguridad pública

Reporte CESOP

Número 17

C
E
S
O
P

Octubre de 2008



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
Salvador Moreno Pérez
Octavio Ruiz Chávez
Anjanette Deyanira Zebadúa Soto
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
José Alonso Contreras Macías
Josué Jijón León
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Alejandro López Morcillo
Editor

La economía mexicana en el 2009 y la crisis financiera internacional

Juan Carlos Amador Hernández

La crisis financiera internacional, sin duda alguna, ha impactado y seguirá impactando en diversos indicadores macroeconómicos de México, principalmente por la fuerte relación entre la economía mexicana y la economía de Estados Unidos.

La crisis financiera global se intensificó de manera notable en las últimas semanas y la volatilidad en los mercados financieros continúa a rangos muy altos, con un impacto sobre las economías emergentes.

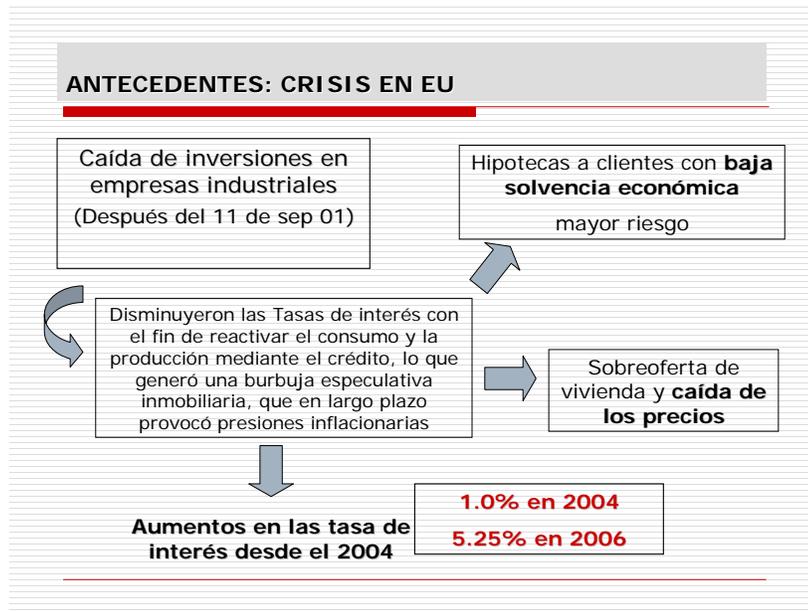
Con el fin de presentar una breve síntesis de los impactos que ha tenido la crisis financiera en materia de proyección económica para nuestro país en el 2009, es importante presentar algunos elementos de análisis que los especialistas han señalado como posibles causas de la crisis financiera, de manera fundamental en Estados Unidos.

Como se puede apreciar en la Figura 1, las consecuencias de los ataques terroristas en septiembre de 2001 en Nueva York le han causado daños severos a la economía estadounidense, fundamentalmente por la caída de la inversión del sector empresarial, la cual generó que la economía real en materia de producción e ingreso disminuyera, obligando a las autoridades responsables de la política monetaria en ese país a disminuir las tasas de interés con la finalidad de reactivar el consumo y la producción.

Sin embargo, esta disminución de las tasas de interés que inclusive llegaron a ser de 1% en 2004, generó un dinamismo en el mercado crediticio, fundamentalmente hipotecario, generando una burbuja especulativa y presiones inflacionarias incalculables.

Dos elementos se conjugaron para que los efectos de esta burbuja especulativa se resintieran en fechas posteriores. Uno de ellos fue que los créditos hipotecarios se otorgaban a clientes con baja solvencia económica y por parte de las autoridades hubo baja supervisión, es decir, el riesgo fue muy alto. Por el otro lado, la sobreoferta en el sector de la vivienda provocó una

Figura 1



Fuente: Elaboración propia.

caída en el precio de éstas, que aunado al aumento en las tasas de interés –para el 2006 ya se ubicaban en 5.25%–, repercutió de manera directa en las finanzas familiares y de los consumidores estadounidenses.

Los efectos de esta situación se tradujeron en embargos por falta de pagos, contracción del crédito, caída del sector de la construcción, pérdidas millonarias para diversas instituciones financieras, que ya para el 2007 se reflejó en la caída de la bolsa de valores en todo el mundo, lo cual obligó en ese momento a inyectar liquidez por parte de los bancos centrales al sistema financiero, como se puede apreciar en la Figura 2.

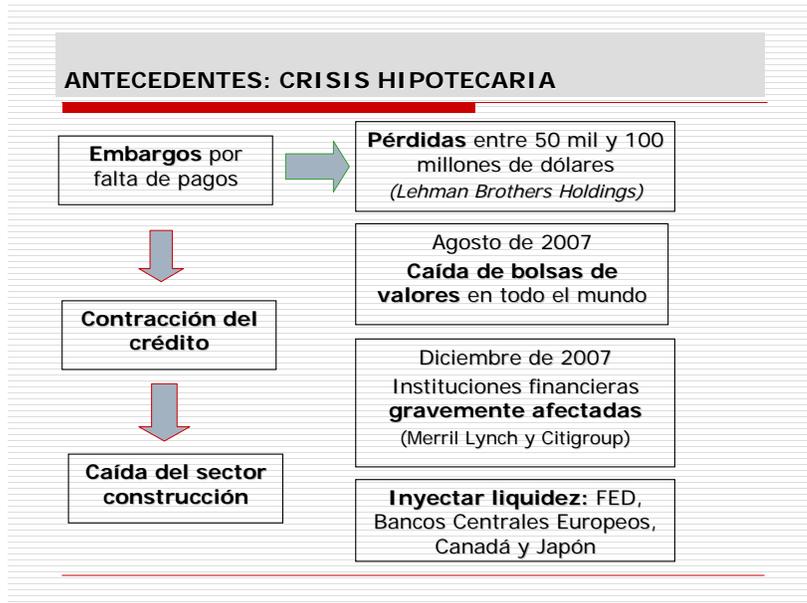
Esta situación se ha trasladado a la economía real de Estados Unidos. En los tres principales componentes de la demanda agregada, el consumo, la inversión y la inversión pública en los últimos dos trimestres del 2008 han registrado caídas superiores al 11%, como es el caso de la inversión privada (Gráfica 1).

Dentro de los dos componentes del sector externo, el rubro de importaciones durante el segundo trimestre de 2008 ha registrado caídas cercanas al 7%, conjuntamente con el aumento de las exportaciones de Estados Unidos superiores al 10%, situación que se explica por la importante depreciación del dólar, que ha encarecido las importaciones y fomentado las exportaciones (Gráfica 2).

La actividad industrial ha disminuido de manera pronunciada desde marzo de 2008, lo que redujo el índice de capacidad instalada ocupada en alrededor de 78.7% en agosto de este año. La tasa de desempleo de Estados Unidos alcanzó un nivel de 6.1% en el mes de agosto, la más alta desde septiembre de 2003 (Gráfica 3). Las industrias más afectadas han sido de la construcción y la manufacturera.

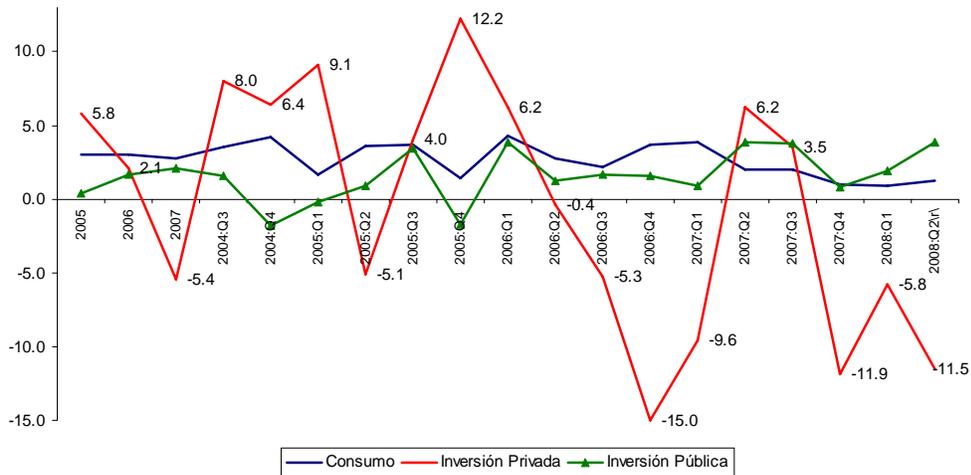
El último dato disponible indica que cerca de 159 mil empleos se perdieron al mes de septiembre, situación que se agrava con los desem-

Figura 2



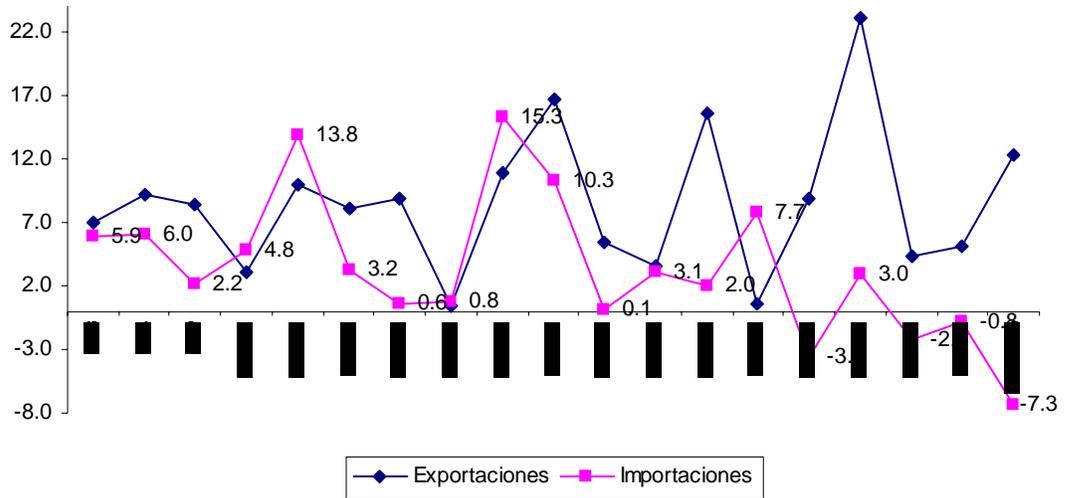
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 1
Principales componentes de la demanda agregada en Estados Unidos 2005-2008
(variación porcentual)



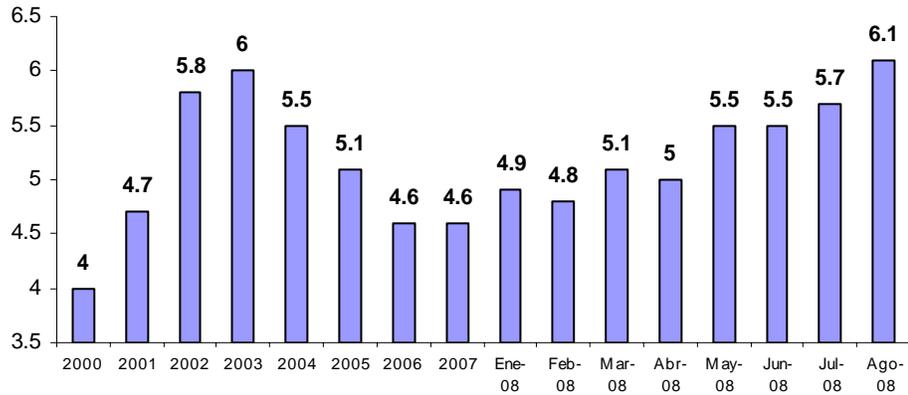
Fuente: Elaboración propia con datos del Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, *Gross domestic product*. En: www.bea.gov/newreleases/rels.htm

Gráfica 2
Exportaciones-Importaciones de Estados Unidos 2005-2008
 (variación porcentual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, *Gross domestic product*. En: www.bea.gov/newreleases/rels.htm

Gráfica 3
Tasa de desempleo en Estados Unidos
 (variación porcentual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, *Gross domestic product*. En: www.bea.gov/newreleases/rels.htm

pleados acumulados en todo el año, fundamentalmente en las industrias de la construcción y la manufactura, situación que es preocupante dado que cerca de 13.8 y 7.3%, respectivamente, de los empleados en estos sectores son de origen mexicano.

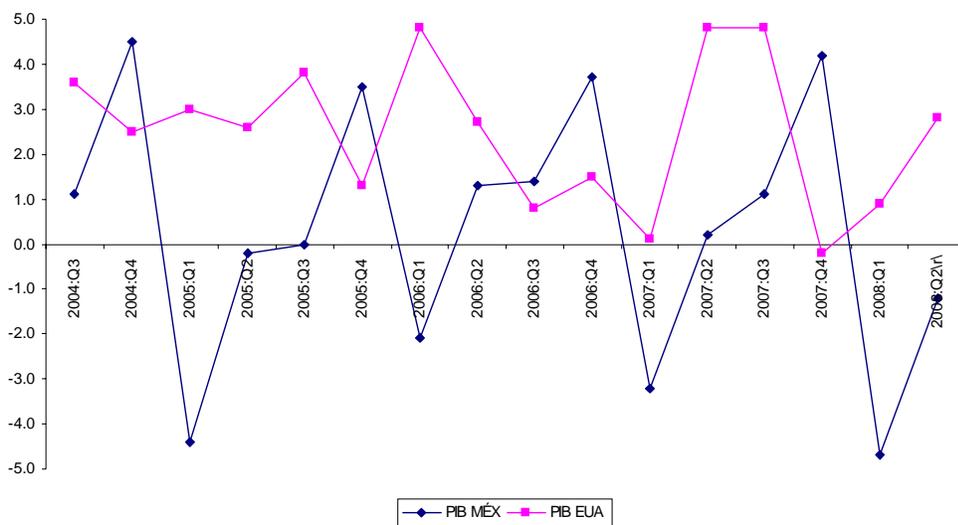
Además, el índice inflacionario se ha visto afectado, principalmente, por el incremento de los precios del petróleo y de los *commodities*, en particular de los alimentos; los precios de estos últimos tuvieron su mayor crecimiento en el primer semestre de 2008. Por último, 29 de los 50 estados han hecho recortes presupuestales o han elevado impuestos; de ellos, 15, incluido Nueva York, tienen números rojos, situación que ha obligado al gobierno federal a implementar un programa de apoyo a la economía estadounidense.

Efectos en la economía mexicana

El escenario adverso para la actividad económica internacional motivado por la incertidumbre en Estados Unidos se ha trasladado a México, cuya actividad está condicionada a que la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía de Estados Unidos no sea tan prolongada. Sin embargo, también es importante resaltar que los efectos de una desaceleración en este país se reflejará con un trimestre de retraso, como se muestra en la Gráfica 4. Los efectos de un repunte económico se reflejan con un tiempo posterior en México.

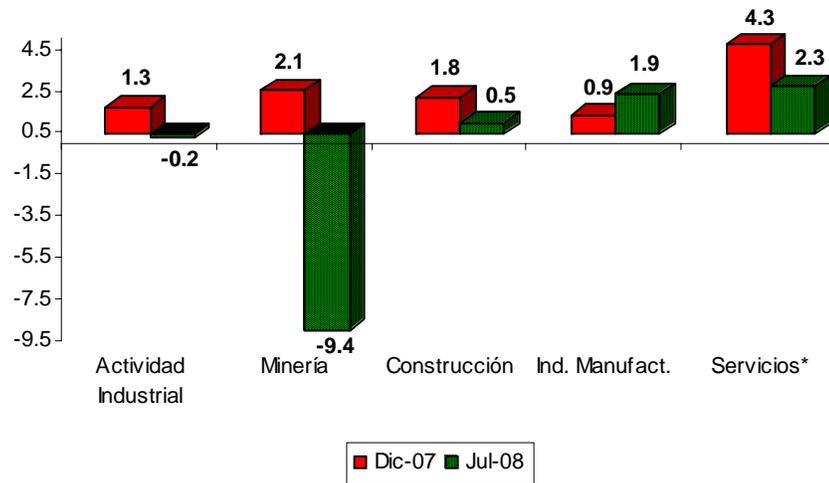
Las fluctuaciones de la producción industrial de Estados Unidos afectan la demanda de bienes manufactureros originarios de México, y éstas a su vez influyen en el ciclo económico mexicano (Gráfica 5). La relación de la actividad

Gráfica 4
Producto interno bruto México-Estados Unidos
(Variación porcentual trimestral)



Fuente: INEGI, en: www.inegi.gob.mx

Gráfica 5
Producción industria de México, diciembre 2007-julio 2008
 (variación porcentual)



Fuente: INEGI, en: www.inegi.gob.mx

industrial entre México y Estados Unidos es innegable. Diversas estimaciones han calculado que si el producto interno bruto (PIB) de Estados Unidos crece 1%, nuestro sector industrial crece 0.87%; o si baja 1%, nuestro sector industrial cae 0.87%; la relación casi es de uno a uno.

Respecto a la tasa de inflación, se espera una trayectoria alcista para el último trimestre de 2008, por lo que se esperaría una proyección anual entre 5.5 y 6.0% para el cuarto trimestre del año (Gráfica 6). La inflación impacta de manera directa en mayores costos para las empresas, reducción del salario real y pérdida del poder adquisitivo, por lo que la autoridad monetaria tendrá decisiones importantes en los próximos meses en relación con el uso de la tasa de interés de referencia, la cual tendrá que modificar para cumplir, cuando menos, con esta meta inflacionaria.

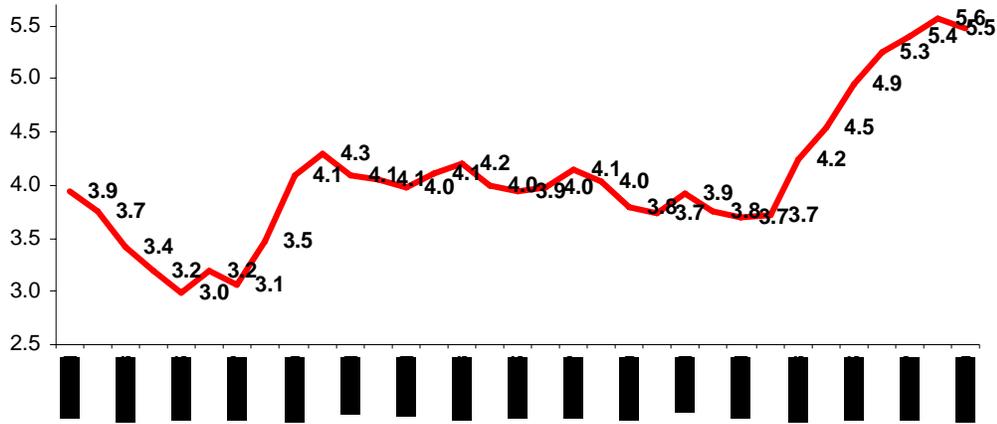
En términos generales, lo que se puede esperar en los próximos meses se sintetiza en la Figura 3, la cual muestra los principales rubros

afectados por la crisis financiera internacional y la crisis económica en Estados Unidos.

La situación que prevalece en México ha motivado al gobierno federal a impulsar un paquete de medidas contracíclicas que permitirán reactivar la economía. Dicho mecanismo se centra básicamente en cinco grandes rubros:

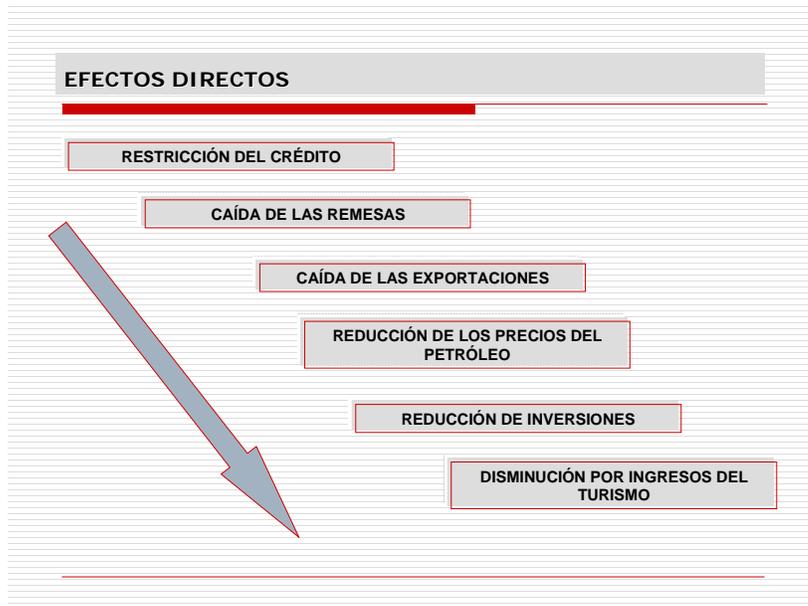
- Ampliar el gasto público de manera particular en materia de infraestructura.
- Cambiar reglas en el ejercicio de ese gasto en infraestructura por parte del sector público.
- Iniciar la construcción de una nueva refinería en el país (la última se construyó hace 25 años).
- Realizar un programa extraordinario de apoyo a las Pymes.
- Llevar a cabo un nuevo programa de desregulación y desgravación arancelaria para hacer más competitivo el aparato productivo nacional.

Gráfica 6
Tasa de Inflación en México
(variación anual)



Fuente: Banco de México, en: www.banxico.gob.mx

Figura 3
Efectos directos en la economía mexicana



Esta situación ha obligado al gobierno federal y al Congreso de la Unión a modificar las proyecciones de los criterios generales de política económica para el 2009. El Cuadro 1 presenta claramente cómo las proyecciones para el crecimiento económico del siguiente año pasaron de 3 a sólo 1.8%, lo cual sin duda afectará las proyecciones de empleos generados, que serán menores a las del presente año. Otro indicador que sufrió actualizaciones fue el tipo de cambio, el cual pasó de 10.6 a 11.7 pesos por dólar.

Finalmente, el precio del petróleo se redujo, al pasar de 80.3 a 70 dólares por barril, lo cual tendrá un impacto directo sobre las finanzas públicas del país. Sin embargo, a pesar de estas proyecciones, el nivel de ingresos aprobados por el Congreso de la Unión superó en más de 400 mil millones de pesos respecto a los ingresos aprobados en el 2008.

Lo anterior generó que el Congreso de la Unión modificara sus niveles de ingresos para el próximo año, derivados de una ampliación del déficit fiscal, que se ubicará en 1.8% del PIB, lo cual permitirá ampliar el margen de gasto como

política anticíclica. De esta manera se aprobaron ingresos por 3 billones 45 mil 478 millones de pesos, superiores en 18.5% respecto a lo aprobado en 2008 (Cuadro 2). Dicha ampliación proviene fundamentalmente de las modificaciones a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que permite aumentar el monto de endeudamiento anual. También se ajustaron los ingresos del gobierno federal derivados de una menor recaudación de impuestos por la contracción económica.

Comentarios finales

La crisis financiera internacional, el estancamiento económico, las tasas de inflación mayores, el desborde de precios principalmente de materias primas, la fragilidad fiscal de gobiernos, presentan un panorama complicado para el término del presente año y el próximo. Sin embargo, diversas encuestas de opinión pública reflejan un optimismo para los próximos meses respecto a los efectos que pudiera tener esta crisis en la situación económica familiar.

Cuadro 1
Marco macroeconómico 2009

	<i>CGPE 2009 iniciativa</i>		<i>CGPE 2009 modificado</i>		<i>CGPE aprobado en la H.C.D.</i>
	2008	2009	2008	2009	2009
PIB (crecimiento real anual)	2.4	3.0	2.0	1.8	1.8
Tipo de cambio nominal	10.7	10.6	10.6	11.2	11.70
PIB Estados Unidos	1.6	1.5	1.6	0.0	0.0
Petróleo	96.5	80.3	96.5	75.0	70.0

Fuente: Criterios Generales de Política Económica.

Cuadro 2
Ley de Ingresos de la Federación
(millones de pesos)

<i>Concepto</i>	<i>Aprobado 2008</i>	<i>Proyecto de Ley de Ingresos 2009</i>	<i>Ley de Ingresos aprobado 2009</i>
Ingresos de gobierno federal	1 785 787.1	1 949 389.1	1 916 395.4
Ingresos de organismos y empresas	759 663.1	871 307.9	875 585.3
Ingresos derivados de financiamientos	24 000	26 000	253 497.9
Total	2 569 450.2	2 846 697.0	3 045 478.6

Los tiempos del proceso presupuestario podrían verse más apretados de lo previsto, como resultado a la baja de las cotizaciones del crudo en los mercados internacionales por los temores de una recesión económica global que reduzca la demanda observada en la última semana.

Sin embargo, a escala mundial, según el Fondo Monetario Internacional, esta crisis internacional provocará que más de 44 millones de personas más sufrirán desnutrición por la combinación de altos precios de los alimentos y la energía, y la caída del crecimiento económico.

El presupuesto en infraestructura

Salvador Moreno Pérez

En el *Reporte CESOP* número 13 tratamos el tema de infraestructura, allí se planteaba que para lograr el crecimiento, por lo general, los gobiernos invierten principalmente en dos grandes rubros: en capital humano y en capital físico. En el caso de éste, ha sido evidente a lo largo de los años que los países con mayor y mejor infraestructura han propiciado sociedades más competitivas y productivas.

En el mismo reporte, reconocíamos que las economías requieren de mayor cantidad de infraestructura física (redes de infraestructura en comunicaciones, energía y/o transporte bien desarrolladas para expandir su mercado interno y competir internacionalmente) y también de mayor calidad, condición que se hace extensiva a la prestación de los servicios que se originan en aquella y que la discusión sobre los problemas de infraestructura incluye aspectos institucionales, regulatorios y políticas de prestación de servicios.¹

En el presente artículo se analiza el gasto público destinado a la infraestructura y el presupuesto destinado en la materia desde el año 2000. Se destacan los principales logros de la administración actual y se analizan los retos futuros ante la situación económica mundial, con especial referencia a la crisis financiera en Estados Unidos.

La infraestructura es uno de los elementos más importantes de la estructura económica de un país porque contribuye al crecimiento del producto interno bruto (PIB), además su expansión genera externalidades sobre la producción tanto en el mediano como el largo plazo e influye indirectamente en la productividad del resto de los insumos en el proceso productivo y de las empresas.

¹ Juan Carlos Amador Hernández, “Inversión en infraestructura y políticas de financiamiento: retos a largo plazo”, *Reporte CESOP*, núm. 13, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2008, p. 4.

Es posible afirmar que el país permanecerá en el subdesarrollo mientras no mejore su infraestructura. El gasto en ésta es de los más caros por parte de los gobiernos y su orientación eficiente se relaciona con el buen funcionamiento de otros servicios públicos. Ello plantea la necesidad de establecer estrategias de cooperación entre los sectores público, privado y social para impulsar y dar mantenimiento a los grandes proyectos de infraestructura.

El mundo actual no se puede imaginar sin autopistas que unen ciudades a través de puentes y túneles, así como agua potable que viaja a través de miles de kilómetros de acueductos, o bien la electricidad, que tiene su origen en presas a miles de kilómetros de distancia, así como aeropuertos, transporte público y fibras ópticas que transportan datos e información los cuales hacen que la vida sea posible como la conocemos hoy.

En la actualidad todos los países necesitan construir y mantener caminos, transporte masivo, aeropuertos, ferrocarriles, plantas de tratamiento de agua, plantas eléctricas, escuelas, hospitales y viviendas para competir en mejores condiciones en una economía globalizada. La eficiencia se puede alcanzar a través de mejor planeación regional que integre los gastos en infraestructura con sus respectivos usos de suelo y las proyecciones de población.

El gobierno actual ha reconocido la importancia del impulso de la infraestructura para lograr el desarrollo del país. En ese sentido se ha puesto en marcha el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 y el Fondo Nacional de Infraestructura.

En el Programa Nacional de Infraestructura se realiza un diagnóstico sobre la situación actual de la infraestructura en México; se describe la visión de largo plazo, los objetivos y las acciones estratégicas e incorpora los indicadores, estrategias,

metas específicas y principales proyectos para cada uno de los sectores considerados; también se describen los requerimientos de inversión necesarios para dar cumplimiento a las metas.

El programa se basa en tres escenarios: en el escenario inicial, la inversión en infraestructura será de 1 682 millones de pesos en el sexenio; en el escenario base se lleva a cabo la reforma hacendaria y la mitad de los recursos se destinan a infraestructura (2 532 mil millones de pesos), se generan 720 mil empleos y se logra un crecimiento adicional del PIB de 0.6% al año; en el escenario sobresaliente se llevan a cabo todas las reformas estructurales necesarias, por lo que se invierten 3 372 mil millones de pesos y se crean poco más de 1.4 millones de empleos y un crecimiento adicional del PIB de 1.2% al año.

Por su parte, el Fondo Nacional de Infraestructura tiene como objetivos ubicar a México dentro de los 30 líderes en infraestructura; convertir al país en una de las principales plataformas logísticas del mundo; promover un desarrollo regional equilibrado; elevar la generación de empleos permanentes e impulsar el desarrollo sustentable.²

Lo anterior es fundamental ya que nuestro país sigue perdiendo competitividad a nivel internacional. En el presente año perdió ocho lugares en materia de competitividad al pasar del lugar 52 al 60 de una lista de 134 países evaluados por el Foro Económico Mundial. En materia de infraestructura México ocupó el lugar 76.³

Los proyectos de infraestructura que financiará el fondo son carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, medio ambiente, turismo y agua. El gobierno federal, a través del Fondo

² Banobras, *Fondo Nacional de Infraestructura*, México, 2008.

³ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2008-2009*.

Nacional de Infraestructura, busca ser la base financiera del Programa Nacional de Infraestructura; maximizar y facilitar la movilización de capital privado; tomar el riesgo que el mercado no está dispuesto a asumir; hacer bancables proyectos con rentabilidad social y que por lo general tienen baja rentabilidad económica; lograr financiamientos de largo plazo en condiciones favorables y competir en el terreno global en igualdad de condiciones.⁴

Según datos del Segundo Informe de Gobierno, en 2008 la inversión pública y privada que se estima realizar para la creación y conservación de infraestructura en los transportes y las comunicaciones asciende a más de 100 mil millones de pesos, como se observa en la Gráfica 1. Es pertinente mencionar que 46 de cada 100 pesos invertidos en comunicaciones y transportes los aporta el sector privado.

En el 2008 el presupuesto aprobado para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ascendió a poco más de 58 mil millones de pesos en la propuesta del Ejecutivo; para el año fiscal 2009 es poco menos de 50 mil millones de pesos, alrededor de 9 mil millones de pesos menos que el ejercicio anterior.

Un diagnóstico del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en relación con la evolución de los montos presupuestales asignados entre los años 2008 y 2009 a la infraestructura carretera, detecta reducciones importantes. El monto global planteado en el proyecto de presupuesto 2009 presentó una variación real de menos 26.2% respecto al monto aprobado para el 2008. En términos absolutos, la asignación se reduce de 40 478 a 29 880 millones de pesos. Dentro de los rubros que constituyen la inversión en Infraestructura Carretera,

el relativo a la Construcción y Modernización se reduce en términos reales en 28%, mientras que el rubro Conservación de Carreteras disminuye en términos reales en 52.7%. El rubro de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras apenas presenta crecimiento (0.1%), mientras que los montos asignados al Programa de Empleo Temporal se mantienen constantes (Cuadro 1).

En el Segundo Informe de Gobierno de la actual administración se observa que a pesar del crecimiento en la inversión, en términos de la longitud carretera total para 2008, se reporta un estimado de 360 352 kilómetros que representa un aumento de 277 kilómetros respecto a las cifras preliminares del 2007. En cuanto a la red troncal federal, estima un crecimiento de sólo 91 kilómetros; la red de autopistas de Caminos y Puentes Federales (Capufe) aumentará sólo 27 kilómetros. No se tiene contemplado crecimiento en la longitud en el mismo periodo de caminos rurales y brechas.

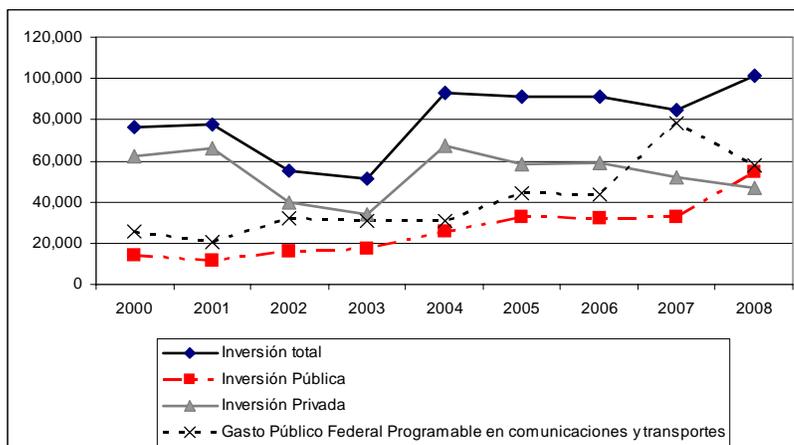
El avance reportado será apenas de 1.5% respecto a la meta programada por el gobierno federal en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, donde señala que se modernizarán y construirán poco más de 17 500 kilómetros de carreteras en ese periodo. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes reportó que se han contratado 33 mil millones de pesos de un presupuesto de 40 mil millones a través de poco más de 2 100 contratos o licitaciones; sin embargo, según la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, la inversión pública no fluye debido a que las obras licitadas no tienen todos los trámites concluidos.⁵

Después de la crisis financiera de la economía de Estados Unidos, que obligó al Congreso de ese

⁴ Banobras, *Fondo Nacional de... op. cit.*

⁵ David Aguilar Juárez, "Sólo crecerá 277 km la red carretera", *El Universal*, 2 de septiembre de 2008, México, en: www.eluniversal.com.mx

Gráfica 1
Gasto e inversión pública y privada en infraestructura de transporte y comunicaciones, 2000-2008 (millones de pesos)



Para 2008 datos preliminares al primer semestre.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008.

Cuadro 1
Inversión en infraestructura carretera 2008-2009

Concepto	2008 ^{a/}	2009 ^{b/}	Variación
Total	40,479	29,880	-26.2
Construcción y modernización de carreteras	18,900	13,598	-28.1
Conservación de carreteras	10,080	4,770	-52.7
Caminos rurales y carreteras y alimentadoras	10,312	10,325	0.1
Programa de Empleo Temporal (PET)	1,187	1,187	0.0

a/ Aprobado

b/ Proyecto

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Principales Contenidos del Paquete Económico 2009*, Cámara de Diputados, México, 2008.

país a un plan de rescate de 700 mil millones de dólares, los efectos de la crisis se empezaron a sentir en la economía mexicana. Uno de los primeros síntomas fue la disminución del precio del crudo mexicano, por debajo de las expectativas planteadas en el presupuesto de egresos del próximo año y la posterior devaluación del peso frente al dólar. Ante esa situación, el titular del Ejecutivo presentó una iniciativa de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2008. El plan tiene como objetivo impulsar el crecimiento y el empleo a través de cinco acciones básicas: ampliar el gasto público en infraestructura; cambiar las reglas en el ejercicio de ese gasto por parte del sector público para agilizar su aplicación; construir una nueva refinería en el país; lanzar un programa extraordinario de apoyo a las pequeñas y medianas empresas; diseñar un nuevo paquete de desregulación y desgravación arancelaria para hacer más competitivo al país. Para apoyar el desarrollo de infraestructura, el presidente

daría, 2008. El plan tiene como objetivo impulsar el crecimiento y el empleo a través de cinco acciones básicas: ampliar el gasto público en infraestructura; cambiar las reglas en el ejercicio de ese gasto por parte del sector público para agilizar su aplicación; construir una nueva refinería en el país; lanzar un programa extraordinario de apoyo a las pequeñas y medianas empresas; diseñar un nuevo paquete de desregulación y desgravación arancelaria para hacer más competitivo al país. Para apoyar el desarrollo de infraestructura, el presidente

anunció que se promoverá ante el Congreso un nuevo esquema de autonomía técnica y financiera para Petróleos Mexicanos (Pemex).

Los ingresos adicionales serían equivalentes a poco más de 53 mil millones de pesos, que se destinarían a inversiones de infraestructura. Así, 10.7 mil mdp se destinarían a infraestructura carretera, 1 650 mdp en infraestructura ferroviaria, 10 mil mdp para el desarrollo de áreas de hidrocarburos y electricidad, además de considerar las áreas de salud, seguridad, agropecuarias y vivienda, entre otras (Cuadro 2).

Los recursos adicionales para el desarrollo de los proyectos de infraestructura se obtendrían de un cambio en la deuda de los Proyectos de Inversión Productiva con Impacto Diferido en

el Registro del Gasto (Pidiregas) de Pemex que pasarán a ser deuda pública. Con ello se dispondrá de 78 mil millones de pesos que hoy se destinan para amortizar Pidiregas e inversión presupuestaria.

Algunos analistas han cuestionado el programa de emergencia del presidente porque suponen que el gobierno está anunciando como novedades, medidas adoptadas con anterioridad, tanto en el programa como el Fondo Nacional de Infraestructura.⁶

Al respecto, Leo Zuckermann opina que nuestro país enfrenta varios problemas en materia de infraestructura: uno es la falta de empresas de ingeniería capaces de crear proyectos de infraestructura atractivos; la liberación de los de-

Cuadro 2
Propuesta de ampliaciones al proyecto de presupuesto de egresos de la federación, 2009 (millones de pesos)

Concepto	Propuesta de asignación adicional
Infraestructura de CFE	4,000
Mantenimiento en PEMEX	6,000
Infraestructura en Seguridad Pública y Nacional	5,500
Vivienda	1,000
Infraestructura educativa	6,000
Infraestructura deportiva	1,000
Infraestructura Hospitalaria	4,500
Infraestructura agrícola y de riego	3,000
Infraestructura turística	500
Infraestructura carretera	10,700
Infraestructura para incrementar la productividad del campo	5,750
Infraestructura urbana (fondos metropolitanos)	750
Infraestructura ferroviaria	1,650
Fondo PYME	2,000
FONAES	500
Sistema Nacional de Empleo	250
Total	53,100

Fuente: Poder Ejecutivo Federal, "Iniciativa de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2008", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, octubre de 2008, México.

⁶ Leo Zuckermann, "Qué pasó con el gasto en infraestructura", *Excelsior*, 10 de octubre de 2008, México; Miguel Ángel Granados Chapa, "Días de saqueo y represión", *Diario Reforma*, 12 de octubre de 2008, México.

rechos de vía, ya que es complicado conseguirlos; los estudios de impacto ambiental y las trabas burocráticas en la licitación de las obras.⁷

En la auditoría de la cuenta pública 2006, llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el sector comunicaciones y transportes se consigna que las condiciones físicas de la red federal de carreteras se clasifican en 25% buenas, 35% regulares y 40% malas. La atención que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes proporciona al respecto consiste en desarrollar programas de conservación rutinaria, a fin de asegurar buenas condiciones de servicio al público; de conservación preventiva, para evitar mayores deterioros, y de reconstrucción, para recuperar tramos que llegaron a presentar daños importantes en el pasado. A pesar de los esfuerzos que realiza la dependencia, los montos de inversión que históricamente se han canalizado a la conservación de carreteras no resultan suficientes para superar los rezagos y lograr que la red federal no tenga caminos en mal estado.⁸

Al respecto la Auditoría Superior de la Federación hizo las siguientes observaciones:

Los trabajos de reconstrucción de carreteras de la red federal libre de peaje representaron el concepto de rezago más importante, ya que en los años analizados no se logró atender 890.7 km, que representó un índice de cumplimiento de 17.4%, respecto de las necesidades determinadas, y significó 1.9% de la longitud total de esas carreteras.

En el periodo de 2001-2006 las necesidades de reconstrucción de carreteras se incrementaron en 4.3%, al pasar de 984 a 1 213 kilómetros en esos años, mientras que los trabajos realizados para atender estos requerimientos dis-

minuyeron en 15.7%, de 189.9 a 80.7 km en el mismo periodo.

En 2006, con las obras de reconstrucción de carreteras se logró un índice de cumplimiento del 6.6%, por lo que se registró un rezago de 1 132.3 km, que representó 2.5% de la longitud total de las carreteras de la red federal libre de peaje.

Comentarios finales

El desarrollo de la infraestructura es sin duda uno de los detonantes principales de las economías por sus efectos multiplicadores; por ello, algunos analistas consideraron adecuado que ante la crisis económica mundial, una de las respuestas del Poder Ejecutivo mexicano sea la implantación de un programa que aumente el gasto en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura que necesita el país.

Sin embargo, Ricardo González Sada, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), afirmó que en materia de infraestructura existen algunos obstáculos; por ejemplo, el hecho de que haya subejercicios presupuestales en las diferentes obras.⁹

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación, en la auditoría de la cuenta pública 2006, ha señalado las nuevas necesidades de infraestructura carretera, así como los rezagos acumulados en la materia.

El programa y el Fondo Nacional de Infraestructura, así como el plan para enfrentar los efectos de la crisis económica mundial, ponen énfasis en el reforzamiento del gasto en infraestructura en el año 2009 y son medidas que los analistas económicos han evaluado de forma positiva.

⁷ *Idem.*

⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006*, octubre de 2008, México, en: www.asf.gob.mx

⁹ "Pide IP operar ya el plan de infraestructura", *La Jornada*, 8 de octubre de 2008, México, en: www.jornada.unam

El 15 de octubre la Cámara de Diputados, con el voto a favor de todas las fracciones parlamentarias, aprobó la Ley de Ingresos de la Federación para el año 2009. Entre otras medidas se elimina el sistema de Pidiregas para Pemex, además se liberan 12 mil millones de pesos para la construcción de una refinería y se incrementa el presupuesto en infraestructura. Estas medidas son importantes por la gran cantidad de recursos que se destinarán a obras de infraestructura, pero aún no alcanzamos los niveles de inversión que se destinan en esa materia en los países desarrollados.

¿Quiénes se beneficiarán de los recursos para vivienda del presupuesto 2009?

Liliam Flores O. Rodríguez

El proyecto de presupuesto 2009 presentado por el Ejecutivo federal considera recursos económicos por 7 400 millones de pesos, 26% superiores al presupuesto que se considera será aplicado en 2008 en acciones de vivienda en los tres principales programas federales avocados al tema. En el incremento, se están considerando mil millones adicionales del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, y recursos propios del fideicomiso Fonhapo para que se reincorpore al mercado crediticio hipotecario a partir de sus propios recursos (Tabla 1).

La inversión en vivienda es un motor clave de la economía en términos de generación directa de empleo y de demanda derivada de insumos de la construcción.

Tabla 1
Presupuesto de vivienda

	<i>Modificado 2008</i>	<i>Propuesta 2009</i>
Vivienda Rural (Fonhapo ¹)	299 345 000	205 242 722
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa (Fonhapo).	1 610 723 000	1 625 973 657
Esquema de Financiamiento y subsidios federales para la vivienda. Esta es Tu Casa (Conavi ²).	4 003 181 800	3 999 848 995
Fomento a la producción de vivienda en entidades federativas y municipios.		5 000 000
Apoyo a la Vivienda Social (Fonhapo).	0	604 784 338
Programa para impulsar el crecimiento y el empleo.	0	1 000 000 000
Total	5 913 249 800	7 440 849 712

¹ Fonhapo: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

² Conavi: Comisión Nacional de Vivienda.

Fuente: Propuesta de Presupuesto de Egresos 2009. Informes trimestrales de avance, en: www.sedesol.gob.mx y www.conavi.gob.mx

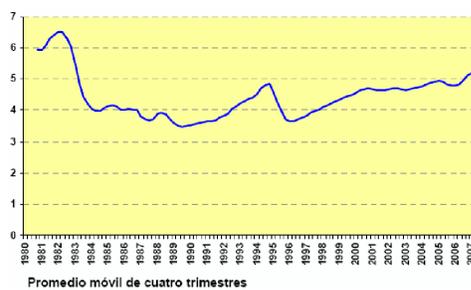
La industria de la construcción en México participa con 4.4% del producto interno bruto (PIB), mostrando una tendencia creciente en los últimos años (Gráfica 1).

Según el documento “Estado actual de la vivienda 2007”,¹ 52% corresponde a la edificación y el mismo documento señala que gran parte de este avance se debe a la presencia de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda.

A nivel nacional, la inversión total en vivienda ha venido creciendo; asimismo, se han diversificado las fuentes de inversión en vivienda con la entrada de nuevos actores, incluyendo las Sofoles (Gráfica 2). Las tasas de interés ofrecidas hoy por las microfinancieras muestran una gran variabilidad, pueden variar de 20 a 120% dependiendo de la institución, lo cual permite que la población sin acceso a la Banca Comercial tenga una opción de crédito, pero no necesariamente se constituyen en la mejor opción para las familias en pobreza.

En lo que refiere a generación de empleos, El informe del Estado Actual de la Vivienda en México, señala que la industria de la construc-

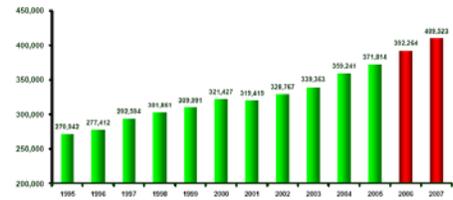
Gráfica 1
Participación de la construcción en el PIB de México: 1980-2007 (por ciento)



Fuente: Ernesto Sepúlveda Villarreal, “El crecimiento económico y la inversión productiva en México”, XVIII Encuentro de la AMIC.

¹ Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc) y Sociedad Hipotecaria Federal.

Gráfica 2
Inversión total en vivienda: 1995-2007 (millones de pesos de 2004)



Fuente: Ernesto Sepúlveda Villarreal, “El crecimiento económico y la inversión productiva en México”, XVIII Encuentro de la AMIC.

ción genera 1 249 017 empleos. La ENOE indica que son 3.4 millones en toda la industria de la construcción (Tabla 2).

Por lo general las notas del sector vivienda hacen énfasis precisamente en su vinculación con el crecimiento y su aportación al PIB y el empleo. Se reconoce también que gran parte de esta inversión se ha venido canalizando a través de las desarrolladoras de vivienda.

Frente a la propuesta de incremento en el gasto extraordinario, vale la pena reflexionar sobre el impacto social de las acciones de vivienda, las necesidades por niveles de pobreza y los montos asignados para ella, y de qué manera esta inversión contribuye a disminuir la desigualdad.

La vivienda es una de las herramientas más importantes en los programas de atención a la pobreza y de ordenación del territorio. Existen distintos ejemplos internacionales como en India, Perú, Brasil y aquí mismo en algunas entidades federativas, donde se promueve la renovación de barrios con una importante participación comunitaria. La forma en que se opera y ejerce el gasto tiene impactos también sobre el tejido social, el empleo local y el apoyo al comercio o industria locales.

La estructura de inversión que propone el Ejecutivo privilegia, en el mejor de los casos, a los

Tabla 2
Población ocupada en la construcción

Año	II trimestre					
	Total	Áreas más urbanizadas	Áreas menos urbanizadas			
			Total	Urbano medio	Urbano bajo	Rural
2006	3 452 462	1 695 898	1 756 564	550 856	497 471	708 237
2007	3 585 791	1 746 139	1 839 652	586 173	532 713	720 766
2008	3 641 206	1 733 455	1 907 751	600 958	579 471	727 322

Fuente: INEGI: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

menos pobres –aquellos que están entre la pobreza de capacidades y la pobreza patrimonial–, a quienes los expertos refieren como pobres moderados, por lo que la posibilidad de atender a los pobres alimentarios e intermedios quedaría acotada a un solo programa: el de Vivienda Rural.

Indicadores de la situación de la vivienda en México:

- En el país existen 30.4 millones de viviendas, de éstas sólo 24.7 millones están habitadas.²
- El 35% de las viviendas cuenta apenas con un dormitorio, mientras que otro 39% tiene dos. Los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero y Yucatán muestran tasas de hacinamiento superiores a 65% en el medio rural.
- El 10% de las viviendas ocupadas tiene piso de tierra, en ellas habita 11% de la población.
- El 22% de las viviendas habitadas corresponde a la población rural, con una incidencia más alta de población joven menor de 20 años.³

- Las familias rurales son 7.8% mayores que las urbanas, tienen hijos más pequeños, los jefes de los hogares son de mayor edad, y tienen mayor número de dependientes económicos.
- La precariedad rural, en términos de disponibilidad de servicios, es más elevada que en lo urbano.
- El 78% de las viviendas de las familias en pobreza tiene algún demérito.

Los pobres alimentarios, de acuerdo con la información de la ENIGH, tienen mayores rezagos que el resto de la población. Así, en zonas urbanas este rezago es de 72% del total de los hogares, frente a 88% en lo rural. El término “rezago” incluye acciones de mejoramiento y necesidades de nuevas construcciones.

La evidencia de las evaluaciones externas a programas como Tu Casa, dirigidos a la población en pobreza patrimonial –fundamentalmente al segmento considerado de pobreza moderada, que serían aquellos con capacidad de ahorro y pago de un crédito–, señalan que:

- Existen problemas con la focalización de los subsidios en términos de población objetivo.

² INEGI: Censo de Población y Vivienda 2005.

³ CIDOC. Estado Actual de la Vivienda en México 2007.

- Las nuevas viviendas tienen menor calidad de servicios aunque la construcción sea de mejor calidad.
- Existe un considerable número de viviendas que no son ocupadas.

Una de las deficiencias del diseño de las evaluaciones externas de programas como Tu Casa, es que refieren exclusivamente al uso de los recursos federales entregados, y ponen poco énfasis en el efecto de combinarlos con recursos crediticios de los estados, así como lo que sucede con los apoyos que reciben las familias con problemas de repago.

Resulta pertinente recordar que el artículo 61 de la Ley de Vivienda señala que

Los subsidios que en materia de vivienda y de suelo otorgue el Gobierno Federal se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza, la cual se definirá, identificará y medirá de acuerdo a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.

El documento “Estimación de los recursos complementarios a los que se refiere el Art. 51 de la Ley de Vivienda para el año 2009”, elaborado por la Sedesol y que entregó junto con la propuesta de presupuesto 2009, arroja dos conclusiones importantes: en primer lugar, se estima que se requieren 18 948 millones de pesos, de los cuales 31% debiera distribuirse a municipios de alta y muy alta marginación, y 49% en las ciudades de más de 15 mil habitantes.

Asimismo, calcula las necesidades de subsidio por niveles de pobreza, encontrando que los hogares en situación de pobreza alimentaria e intermedia concentran 70% de la masa carencial, y

los hogares en pobreza moderado el restante 30%. Los hogares con jefatura indígena, por su parte, concentran el 20% de la masa carencial respecto al total de los hogares. El reporte también señala que 86% de la masa carencial no tiene acceso al crédito y sólo 14% se ubica entre la población con derechohabencia.

En síntesis, frente a la estructura propuesta del gasto en vivienda para 2009, es importante tener presente que las mayores necesidades corresponden a la población en condiciones de pobreza, la cual difícilmente tiene acceso a crédito, y vemos que la estructura propuesta no coincide con este diagnóstico, considerando que la mayor parte de los recursos son subsidios vinculados a créditos.

La agenda pendiente

Si bien la construcción de vivienda es un motor económico importante, también cumple una función primordial para que la población acceda a una situación de igualdad de oportunidades. La importancia de la vivienda para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos hace que los programas se conviertan en muy relevantes; considerando los resultados de las evaluaciones de éstos, el presupuesto de 2009 en este rubro desempeña un papel destacado en la política social.

Ante una situación económica menos alentadora, como presagia la crisis del 2009, en la que muchas familias verán reducidos sus ingresos por remesas, y otros pudieran estar en situación de incertidumbre, el presupuesto de 2009 en relación con la estabilización de la demanda de vivienda como factor de ahorro de capital, podría mejorar la situación de los grupos en peores circunstancias.

El programa Seguro Popular, fiscalización y presupuesto 2009

José de Jesús González Rodríguez

Antecedentes y contexto

Como una alternativa que permitiera cubrir los requerimientos de salud en el país a la población que no cuenta con acceso a instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el gobierno federal implementó el denominado Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), conocido comúnmente como Seguro Popular.¹ Este programa forma parte de las estrategias de desarrollo social y humano establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

En teoría, los beneficiarios del Seguro Popular tienen derecho a recibir el tratamiento de las enfermedades incluidas en un catálogo que cubre los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y el 95% de las acciones hospitalarias de las conocidas como de segundo nivel, así como los medicamentos asociados.²

Los servicios de salud que incluye el programa se brindan en las unidades médicas de la red de prestadores de servicios del Seguro Popular, la cual se integra principalmente por los centros de salud y hospitales de los Servicios Estatales de Salud de las 32 entidades federativas y se enfoca hacia las personas que residan en territorio nacional y no cuenten con seguridad social en salud como IMSS, ISSSTE, Petróleos Mexicanos (Pemex), etcétera.

A partir de 2007 se implementa el llamado Seguro Médico para una Nueva Generación, mismo que contempla una cobertura ampliada de las

¹ El Seguro Popular es un esquema de aseguramiento médico, público y voluntario, mediante el cual el Estado busca garantizar el acceso a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios.

² Igualmente los beneficiarios podrán recibir tratamiento en cuidados intensivos neonatales, cáncer cérvico-uterino, tratamiento retroviral del VIH-sida y cáncer de mama, entre otras enfermedades.

intervenciones preventivas, curativas y de rehabilitación, para los nacidos en territorio nacional a partir del 1 de diciembre de 2006.

El Programa Seguro Popular y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006

Uno de los medios utilizado en la evaluación de las políticas públicas en la materia son los datos derivados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (Ensanut 2006). Este ejercicio muestral ha permitido el análisis de los resultados en materia sanitaria de la población beneficiaria de programas sociales como el Seguro Popular y ha sido un elemento importante en la definición del apoyo gubernamental para la cobertura en materia de servicios de salud.³

De la encuesta señalada se desprenden varios datos de interés. Al respecto, 48.5% de la población consultada manifestó no tener ningún tipo de protección por parte de instituciones o programas de seguridad social, datos que se contrastan con la información obtenida de la Encuesta Nacional de Salud II realizada en 1994, que arroja para la misma variable un porcentaje del 59.5 de población sin ningún servicio de salud, así como los datos derivados de la Encuesta Nacional de Salud del año 2000, que aluden a un 58.9% de personas en esa situación. De acuerdo con los datos de la muestra, se tiene que el IMSS está entre las instituciones con mayor porcentaje de aseguramiento, con 27.6% del total de la población, siguiéndole 5.2% de la población que

refirió estar asegurada por el ISSSTE, y 0.7% de la muestra que señaló contar con un seguro médico pagado por ellos mismos. En el ejercicio aludido, el Seguro Popular ha sido mencionado por 14.6% de la población total entrevistada en la Ensanut 2006 como su único sistema de protección en salud.⁴

El Mapa 1 muestra los porcentajes de hogares inscritos al programa en 2006, por entidad federativa.

Como puede apreciarse, las entidades federativas con menor número de hogares afiliados al programa son el Distrito Federal, Coahuila, Nuevo León, Michoacán, Quintana Roo y Guerrero, y por el contrario, donde se reportó mayor afiliación de hogares fue entre otros estados: Colima, Nayarit, Sinaloa, Tabasco y Campeche.

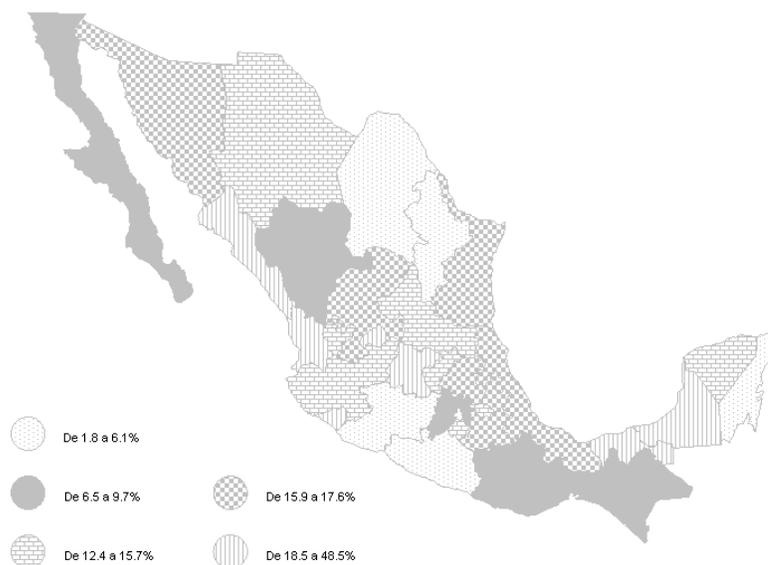
Sobre el tema de los recursos financieros, un elemento a destacar acerca de las cuotas de afiliación al programa del Seguro Popular se desprende de la encuesta en referencia y alude a que 48.7% de los hogares manifestaron que su afiliación la cubre el programa Oportunidades; 34% señaló que su afiliación la paga el gobierno; 1% señala que lo cubre el programa Procampo; 15% manifestó que no pagarían sus cuotas de afiliación sin especificar la causa, y el restante 2.2% señaló que el pago lo cubrirían otros programas o familiares.

Respecto a la percepción sobre la calidad y la atención médica del programa, los datos de la encuesta señalada arrojan que para el caso de las instituciones de salud dependientes de Petróleos Mexicanos y de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, 81.2% de los usuarios calificaron como muy buena y buena la

³ La Ensanut 2006 cubrió 48 304 viviendas, 206 700 integrantes del hogar, 24 098 niños, 25 166 adolescentes y 45 446 adultos y se diseñó con la idea de que reflejara la distribución poblacional del XII Censo General de Población y Vivienda, tanto en términos de edad como de género.

⁴ Para identificar la percepción acerca del programa de Seguro Popular dentro del universo de entrevistas que constituyen la Ensanut 2006, se encuestaron de manera especial 23 590 viviendas en todo el país.

Mapa 1
Proporción de hogares afiliados al Seguro Popular por entidad federativa



Fuente: Elaboración con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 y del Instituto Nacional de Salud Pública, 2006, México, 2006, p. 41.

calidad de la atención en tales instituciones; en segundo lugar se encuentran las instituciones privadas, con 91.1%. En el otro extremo, donde se percibe la calidad de la atención como mala y muy mala, las instituciones que recibieron porcentajes más altos de esta calificación fueron —por cantidad de usuarios que así lo reportaron—, el ISSSTE, con 6.4% y el programa del Seguro Popular con 5.5%, entre otras instituciones de salud.⁵

⁵ Por el contrario, una encuesta solicitada por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y levantada por la empresa IPSOS en junio de 2008, concluye que 96% de los usuarios del Seguro Popular se encuentra satisfecho con el programa y sólo 1% de los usuarios señaló estar “muy insatisfecho” con éste. Véase: “Aprueban usuarios al Seguro Popular”, en *Reforma*, Sección Nacional, 15 de agosto de 2008.

Fiscalización presupuestaria al Seguro Popular

De acuerdo con el *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2005*, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y publicado en 2007, el Sistema de Protección Social en Salud, conocido también como Seguro Popular, fue objeto de diversas observaciones que generaron acciones, recomendaciones y promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias.⁶

Entre las diferentes observaciones a ese programa, la Auditoría Superior de la Federación señala que para el 2010 el Seguro Popular incum-

⁶ La fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es efectuada por parte de la Cámara de Diputados, la cual para llevarla a cabo se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, instancia que en marzo de 2007 publicó el *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2005*.

plirá el compromiso de alcanzar para esa fecha el 100% de cobertura, toda vez que con un ritmo de incorporación a ese programa del 14.3% anual, solamente se alcanzará 94.7% (11 986 227) de los 12 649 905 de familias que la Secretaría de Salud ha previsto incorporar para ese año. Además, para entonces, la ASF estimó que la población objetivo ascenderá a más de 14 millones de familias, lo que significa que más de 2 millones no tendrán acceso a las prestaciones y servicios del sistema. Igualmente, el órgano técnico fiscalizador del Poder Legislativo destaca en la revisión del ejercicio 2005 que para esa fecha sólo se había acreditado 6.8% (1 410 prestadores de servicios médicos) de las 20 568 unidades médicas consideradas a incorporarse al spss en 2010, lo cual podría poner en riesgo la calidad en el otorgamiento de la atención médica.⁷

De acuerdo con los estudios actuariales elaborados por la ASF con motivo de la revisión señalada, se asevera que se podría poner en riesgo la prestación de los servicios de salud a la población beneficiaria del Seguro Popular, toda vez que los ingresos destinados del esquema de financiamiento no serán suficientes para cubrir el costo de la atención del Catálogo de Servicios Esenciales de Salud, ya que en 2005 se estimó un déficit de 11 560 millones de pesos que aumentará a 83 912 millones de pesos en 2010. Asimismo, y por lo que corresponde al financiamiento del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, la ASF estimó que de incorporarse enfermedades adicionales a las cuatro existentes en 2005, la solvencia financiera del fondo se acortará, poniendo en riesgo la atención de los padecimientos de alto costo en la población, ya que los

⁷ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2005*, Informe ejecutivo, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 180.

ingresos estimados para el periodo 2005-2025 serán insuficientes para garantizar la atención, lo que podría generar un déficit por 450 458.3 millones de pesos.⁸

Ahora bien, conforme a la revisión de la ASF correspondiente al ejercicio fiscal 2006, —resultados que se publican en marzo de 2008—, uno de los elementos del Programa Seguro Popular sobre el que se enfocan las observaciones del órgano técnico de la Cámara de Diputados, es el relativo a la credencialización de los beneficiarios del programa. Al respecto, la ASF sostiene que no se tuvo evidencia de la distribución y entrega —tanto a las entidades federativas como a los beneficiarios— de las credenciales y módulos de enrolamiento, así como del funcionamiento y operación de los procesos de credencialización y operación de tales módulos, sobre los cuales se realizaron pagos por un importe total de 330 millones de pesos aplicados al presupuesto del ejercicio 2006.⁹

Aunado a las revisiones efectuadas por la ASF a los ejercicios fiscales de 2005 y 2006, otras irregularidades se han detectado en el ejercicio del programa Seguro Popular, incluso la Secretaría de la Función Pública sancionó a quien fuera titular del programa con la inhabilitación en el servicio público por la comisión de diversas irregularidades vinculadas al proceso de credencialización de los beneficiarios del programa. De igual forma, la diputada presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados e integrante de la Comisión de Salud, Maricela

⁸ El tomo VII, volumen 1 de la fiscalización de la cuenta pública —que incluye la revisión al sector salud—, contiene los resultados de la fiscalización integral al programa Seguro Popular en ese periodo.

⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006*, Sector Salud, Egresos presupuestales gestionados al Programa del Seguro Popular de Salud, t. V, vol. IV, México, 2008, pp. 238-239.

Contreras, ha denunciado diversas irregularidades en relación con el programa, como el manejo arbitrario de los recursos del mismo y el uso electoral de éste, identificándolo como un mecanismo para privatizar los servicios de salud y un medio para que el Estado rehúya su responsabilidad constitucional de dotar de servicios de salud a la ciudadanía. Se han efectuado otras denuncias sobre el programa, reiterando el uso electoral del mismo, el manejo irregular de sus fondos, corrupción en la contratación de servicios de credencialización, diseño irregular de convocatorias para licitaciones públicas, entre otras cosas.¹⁰

El Seguro Popular y el Presupuesto de Egresos 2009

Los recursos federales asociados al Sistema de Protección Social en Salud o Seguro Popular para el ejercicio fiscal 2008 ascendieron a 34 713.8 millones de pesos, cantidad que representa un incremento en términos reales del 28% respecto a 2007 y un crecimiento acumulado de 581.3% real a cinco años de iniciado el programa.

Por lo que toca al modelo financiero que plantea el Seguro Popular, éste es similar al esquema prevaleciente en el IMSS y en el ISSSTE, puesto que en tales instituciones se contempla una contribución de recursos tripartita. En el caso del Seguro Popular, las aportaciones y el mecanismo de actualización están señalados en los artículos 77 bis numerales 11 al 13 y artículos 21 bis y 25 de la Ley General de Salud, pero esquemáticamente

puede decirse que el modelo financiero del Sistema de Protección Social en Salud se integra por recursos obtenidos de tres tipos de fuentes: *a)* aportaciones federales (divididas en cuotas sociales y aportaciones solidarias federales); *b)* aportaciones solidarias estatales, y *c)* cuotas familiares.

De los recursos derivados de aportaciones federales, la denominada “cuota social” consiste en una aportación gubernamental por cada familia beneficiaria, equivalente al 15% de un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Respecto a la “aportación solidaria federal”, ésta se determina multiplicando 1.5 veces el monto de la cuota social. La distribución entre las entidades federativas de esta aportación se realiza de acuerdo con una fórmula establecida en el reglamento de la Ley General de Salud, razón por la que esta aportación es variable. Por lo que se refiere a la “aportación solidaria estatal”, la Ley General de Salud establece que los gobiernos de los estados tienen la obligación de efectuar aportaciones por cada familia beneficiaria, aportación que es equivalente a la mitad de la cuota social. Por último, la “cuota familiar” se cubre por las familias afiliadas de manera anual o trimestral y es progresiva según el nivel de ingreso.

Por lo que toca a los recursos de naturaleza presupuestaria autorizados por la Cámara de Diputados al Sistema de Protección Social en Salud, en 2008 éste se integró de la siguiente forma:¹¹

- *Recursos del Seguro Popular:* 32 535.6 mdp canalizados a cubrir las cuotas y aportaciones asociadas a las familias beneficiarias del SPSS. Este monto se compone de los recursos federales transferibles a ser

¹⁰ La revista *Contralínea* ha dado un seguimiento constante al tema del programa del Seguro Popular y las presuntas irregularidades observadas en su funcionamiento. Véase Revista *Contralínea*, febrero, abril, junio y julio de 2006 y junio de 2007.

¹¹ Comisión Nacional de Protección Social en Salud, *Informe de resultados al primer trimestre de 2008*, Secretaría de Salud, México, 2008, pp. 20-21.

aplicados por las entidades federativas, así como de la parte federal correspondiente al Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) y al Fondo de Previsión Presupuestal (FPP).

- *Recursos para la operación de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPS)*: 707.1 mdp destinados a cubrir los gastos de administración y recursos humanos de dicha Comisión.
- *Otras acciones*: son recursos del SPSS que la Secretaría de Salud reasignó a algunas áreas para realizar acciones enfocadas al desarrollo estratégico del SPSS (209.2 mdp). El resto de los recursos, 1 261.9 mdp, son utilizados para financiar al Fondo de Aportación para los Servicios de Salud a la Comunidad.

La Tabla 1 muestra la evolución de las partidas presupuestales asignadas por la Cámara de Diputados al Sistema de Protección Social en Salud en el lapso 2004-2008, apreciándose las variaciones reales para cada uno de los conceptos que integran el sistema en los cinco años que se desglosan.

De forma complementaria a lo anterior, las cantidades que los gobiernos de los estados aportan al sistema bajo el rubro de “aportación solidaria estatal”, se espera que asciendan en el presente ejercicio a cerca de 11 563 millones de pesos. Igualmente, y teniendo en cuenta que en 2008 las cuotas familiares fluctuaron entre cero y 11 378 pesos anuales por familia, se calcula que al mes de mayo del año en curso dichas cuotas asciendan en todo el ámbito nacional a cerca de 44.37 millones de pesos.¹²

¹² Comisión Nacional de Protección Social en Salud, *Informe de resultados...*, op. cit., p. 14.

En lo que se refiere al proceso parlamentario previo a la aprobación integral del paquete presupuestario 2009, debe tenerse en cuenta que en el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo no se efectúa un desglose detallado de las diferentes partidas que integran el ramo 12 –rubro en el que se sitúa el Sistema de Protección Social en Salud–, registrándose solamente una asignación por un monto de 11 818 millones de pesos, localizable en el anexo 8 correspondiente al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.¹³

Sin embargo, y frente al contexto internacional y las inciertas condiciones de la economía nacional, se ha manejado en diferentes medios una eventual reasignación de recursos presupuestales en diferentes renglones para el próximo año, entre ellos el que incluye al Sistema de Protección Social en Salud. Al respecto, de acuerdo con las apreciaciones del titular de la Secretaría de Salud, en caso de darse ajustes al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, además de poner en riesgo la cobertura universal del Seguro Popular, se afectará la regularización de plazas y la conclusión de infraestructura médica en ese programa. De acuerdo con el titular del ramo, para el seguro popular es necesario regularizar plazas de trabajadores que permitan en 2012 incorporar a 8 mil trabajadores por año hasta completar 25 mil, además de que se requerirían diversas obras de infraestructura, que implicarían cerca de 9 mil millones de pesos adicionales para concluirse.

En la perspectiva del titular de la Secretaría de Salud, se necesitarían 4 mil millones de pesos sólo para alcanzar las metas del Seguro Popular, 9 mil millones para la regularización de plazas y

¹³ Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, p. 67.

Tabla 1
Presupuesto del Sistema de Protección Social en Salud 2004-2008
(millones de pesos)

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	Variación real %	
						2008/2004	2008/2007
Total (a+b+c)	4 434.0	8 742.5	17 283.8	26 320.8	34 713.8	581.3	28.0
a) Seguro Popular	4 315.3	7 988.7	16 100.1	25 443.9	32 535.6	556.1	24.1
CS+ASF	3 367.1	6 382.5	12 170.4	18 898.7	25 204.6	551.4	29.5
FPP	232.5	514.0	1 044.3	1 512.3	1 999.4	648.3	28.4
FPGC	620.0	969.6	2 885.4	5 032.9	5 331.6	648.3	2.8
Gastos de operación	95.7	122.6	-	-	-	-	-
b) Operación CNPSS	118.6	294.0	598.3	382.2	707.1	418.7	76.9
c) Otras acciones	0	459.7	585.4	494.7	1 471.2	NA	188.7

Siglas: CS (cuota social), ASF (aportaciones sociales federales), FPGC (fondo de protección contra gastos catastróficos). Las cifras de 2008 son preliminares.

Fuente: Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), *Informe de resultados al primer semestre de 2008*, Secretaría de Salud, México, 2008, p. 19.

9 mil millones para concluir la infraestructura ya iniciada, sin contar la edificación de nuevos centros de salud y hospitales.¹⁴

Comentarios finales

El proceso de examen y discusión en torno al Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente se desarrolla en la Cámara de Diputados, se ha ido constituyendo de forma gradual y constante en un destacado –si no es que el más importante– factor en el afianzamiento del mecanismo de pesos y contrapesos, propio de los sistemas republicanos y representativos.

La discusión parlamentaria sobre este tema se ha traducido en un ejercicio propio de las democracias en vías de consolidación, puesto que refleja una creciente y decisiva presencia de los legisladores en la definición de las políticas públicas, por medio del análisis y recomposición de

las partidas financieras incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este proceso ha propiciado la consolidación de una práctica que de manera paulatina ha permitido afianzar la cultura parlamentaria mexicana.

La posibilidad de que anualmente los diputados reorienten la asignación de diferentes partidas presupuestales y que modifiquen de manera sustancial el proyecto del Ejecutivo, ha motivado también diversos pronunciamientos de los actores políticos y de los analistas del tema, respecto a la necesidad de redefinir la relación entre los poderes con el objeto de situar al proceso de diseño y aprobación presupuestarias en un contexto más acorde con la realidad nacional.

De ahí que una reflexión sobre el particular gire en torno a la pertinencia de un amplio debate nacional sobre las normas y las prácticas políticas vigentes, acerca del diseño y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹⁴ “Alertan sobre freno en el Seguro Popular”, en *Reforma*, Sección Nacional, 26 de septiembre de 2008.

La educación superior y la investigación científica, bases del desarrollo económico y social

Iván H. Pliego Moreno

Educar a los hombres en el temor ante tiranos invisibles, los hace serviles y cobardes frente a los déspotas de la Tierra y sofoca en ellos toda fuerza capaz de dirigir con independencia su propia suerte.

Holbach (1768)

Introducción

En el presente trabajo se analiza la importancia que tiene la educación superior en México para el desarrollo científico y tecnológico del país, así como la importancia que tiene en el presupuesto de egresos de 2009. Es decir; la relevancia que el actual modelo de desarrollo le adjudica a este sector para la consolidación de la planta productiva, el crecimiento de las empresas, las instituciones, los organismos descentralizados y centros de investigación, públicos y privados. Es por ello que el gasto destinado a la educación pública de nivel superior, a la investigación científica y al desarrollo tecnológico es un asunto relevante en el debate parlamentario del Congreso de la Unión.

Relevancia del sector

La educación superior en México tiene diversas modalidades, existen tecnológicos, universidades estatales, universidades federales y universidades o centros de educación superior privados. En el terreno de la educación superior pública, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Na-

cional (IPN) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) cumplen funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión de la cultura. Dichos centros también se encargan de formar recursos humanos para que se inserten en el sistema productivo (SP) y puedan contribuir con sus conocimientos al desarrollo económico y tecnológico del país. Otra de sus tareas es la de generar nuevos proyectos de investigación para el desarrollo comunitario y de impacto nacional, para la sociedad, en las áreas de la salud, el medio ambiente, la ingeniería, la robótica y la electrónica.

Como resultado del proceso de racionalización iniciado en la Ilustración, con pensadores como Holbach, el reconocimiento de la relevancia de la educación se hace patente con la educación pública colectiva y la proliferación de las universidades. Podemos decir que aparece, entonces, un nuevo concepto de la libertad humana sustentado en la razón: es más libre quien más conoce.¹

Sobre esa base y en desarrollo paralelo, la ciencia y la tecnología ofrecen al hombre las herramientas teóricas y prácticas con que enfrentar los retos del conocimiento orientado al progreso. “Lo que en la sociedad sacralizada se trataba de conseguir a través de las plegarias y las procesiones, con el Siglo de las Luces se pretende alcanzar sirviéndose de la tecnología y de la ciencia.”²

Desde ese momento, el reconocimiento de la educación como medio, no sólo de aprendizaje, sino de desarrollo social, ha sido una constante en las sociedades modernas. El sector educativo se convirtió así, en un instrumento de la movilidad social y el desarrollo científico-técnico, en palanca para el desarrollo económico. Esas circunstancias no han cambiado, aunque el panora-

ma se haya hecho más complejo en la era contemporánea.

Contexto de la educación superior en América Latina

A pesar de tales argumentos, las sociedades en desarrollo han padecido de una dependencia económica tal, que su preocupación y atención a la investigación científica ha estado matizada por otras consideraciones.

Por ejemplo, en el denominado Índice de Desarrollo Educativo se ubicó a los países iberoamericanos, con excepción de Argentina, en posiciones rezagadas a escala mundial, por debajo del tercio de países con mayor desarrollo.³

Durante los primeros años del siglo XXI, del total de instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe (8 756), existían 1 917 universidades de carácter privado, y 1 023 de carácter público, así como poco más de 5 800 institutos de enseñanza superior de todo tipo y nivel.

El 60% de la matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe, se concentra en tres países: Brasil (28%), México (17%) y Argentina (14%). Le siguen en orden de importancia Perú (6%), Centroamérica (6%), Chile (4%), Bolivia (2%), Caribe (1%).

De acuerdo con algunos especialistas en el tema, con todo el incremento del número de universidades y de otras instituciones en los últimos 10 años, las universidades públicas, nacionales y autónomas (las definidas como “macrouiversidades”⁴) fueron las que más se destacaron por su orientación y apoyo a la investigación científica.

¹ Facundo González Bárcenas e Iván Pliego Moreno, *Política y modernidad, hacia la refundamentación del proyecto político*, tesis de licenciatura, UAM-Azcapotzalco, 1989, pp. 21-29.

² *Ibid.*, p. 26.

³ CINDA, *Educación superior en Iberoamérica*, Informe 2007, Indicadores de desarrollo humano e integración social, p. 53.

⁴ Véase A. Didriksson, *Las macrouiversidades de América Latina y el Caribe*, IESALC-UNESCO, Caracas, 2002.

Dichas instituciones realizaron las mayores contribuciones al conocimiento y al desarrollo científico-técnico dentro de nuevos ordenamientos jurídicos, legislativos, políticos y organizacionales.⁵

En el Cuadro 1 se puede observar que el gasto nacional en educación para el año 2006 ascendió a 622 390.9 millones de pesos, de los cuales 356 923.3 millones fueron destinados a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Estos recursos monetarios han sido distribuidos en los tres niveles de educación: básica, media superior, superior y capacitación para el trabajo, la educación para adultos, alfabetización, deporte y cultura. Para el caso de la educación superior se destinaron 71 272.8 millones de pesos, es decir, menos de la tercera parte.

En la Gráfica 1 podemos observar que el gasto educativo que se ha destinado a este sector es el más rentable porque constituye el desarrollo de cualquier país, ya que merced a éste se forma el capital humano que lo hará posible. El gasto nacional en educación, que incluye los recursos de los sectores público (aportaciones federales, estatales y municipales) y privado se estima ascienda en 2008 a 722 190.1 millones de pesos, 3.3% superior en términos reales a lo erogado en 2007.

Conforme con los lineamientos definidos por la actual administración, el gasto nacional en educación para 2008 fue de 6.3% del producto interno bruto (PIB), superior en 0.3 puntos porcentuales al de 2007.⁶

El Segundo Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo federal (2008) reporta que el gasto fe-

⁵ A. Didriksson, *Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe*, en: <http://www.cres2008.org>

⁶ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, cap.3, Igualdad de Oportunidades, septiembre de 2008, en: <http://informe.gob.mx/informe/>

deral en ciencia y tecnología que se estima ejercer al cierre del año ascenderá a 40 951 millones de pesos. Dicho monto es superior en 1 868 millones de pesos al presupuesto para ciencia y tecnología aprobado por la Cámara de Diputados, es decir, 5% mayor.

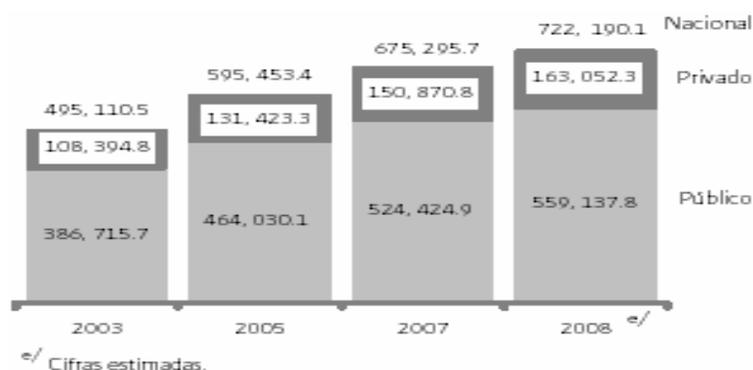
El incremento del gasto ejercido por el Ejecutivo federal en actividades de ciencia y tecnología durante 2008 se explica principalmente por ampliaciones del orden de 1 665 millones de pesos en recursos erogados en el ramo 6, Economía, y de 303 millones en el ramo 11, SEP.

De acuerdo con la propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC), según se especifica en el documento *Estrategia y prioridades del financiamiento para la ciencia y tecnología 2009-2012*, es necesario “reorientar la política de desarrollo científico y tecnológico, con una visión de Estado, que trascienda las coyunturas sexenales, atendiendo las prioridades nacionales”. Para darle sustento, proponen una estrategia compuesta por cinco ejes.

El primer eje consiste en impulsar una política de ciencia, tecnología e innovación con visión de Estado, sustentada en seis principios básicos: 1. Federalista; 2. Participativa; 3. Colaborativa; 4. Corresponsable; 5. Respetuosa de la legalidad; 6. Comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas.

El segundo eje plantea la necesidad de consolidar los esfuerzos realizados por las entidades y dependencias del sector público federal en ciencia y tecnología. En este sentido, y siempre de acuerdo con la propuesta de la AMC, se considera necesario incrementar los recursos correspondientes al ramo 38, Ciencia y Tecnología, con el fin de ampliar la cobertura de los siguientes programas que actualmente administra el Conacyt: 1. Becas de posgrado en IES nacionales y extranjeras; 2. Sistema Nacional de Investigadores;

Gráfica 1
Gasto nacional en educación, 2003-2008
 (millones de pesos)



Fuente: Tomado de Secretaría de Educación Pública en el Segundo Informe de Gobierno, 2008.

3. Fondos para investigación en ciencia básica; 4. Fondos sectoriales; 5. Fondos mixtos; 6. Programa “Última milla”; 7. Programa “Emprendedores Conacyt-Nafin”; 8. Fondo de Garantías Conacyt-Nafin; y 9. Incorporación de científicos y tecnólogos al sector productivo.

Como tercer eje, propone fortalecer la investigación científica, la formación de recursos humanos de alto nivel, el desarrollo tecnológico y la innovación en temas de alta prioridad nacional. Para tal efecto, se propone incrementar el presupuesto federal para ciencia y tecnología de manera prioritaria en cuatro ramos: 38 Ciencia y Tecnología; 11 Educación; 12 Salud; 18 Energía.

El cuarto eje sugiere impulsar la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas y la federalización gradual del gasto público en ciencia y tecnología. Es importante recordar, señala la propuesta de la AMC, que actualmente el gobierno federal aporta 97.5% del gasto público en ciencia y tecnología, en tanto que los gobiernos estatales sólo 2.5 por ciento.

Finalmente, el quinto eje consiste en “el compromiso político del Estado mexicano, en sus tres órdenes de gobierno, de conferir la mayor prio-

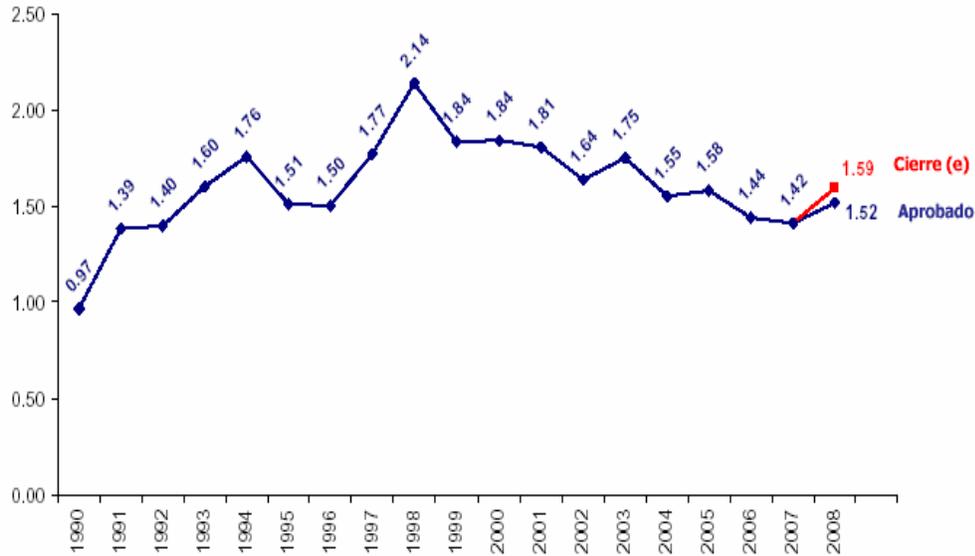
ridad presupuestaria al incremento sostenido del gasto en ciencia y tecnología.”

En 2007, el gasto federal en ciencia y tecnología se ejerció a través de los siguientes ramos presupuestarios: Educación Pública, 34%; Conacyt, 31%; Energía, 15%; Salud, 7.4%; Sagarpa, 7%, principalmente. Es decir, a través de estos cinco ramos se ejerció casi 95% del gasto federal en ciencia y tecnología.

La Academia Mexicana de Ciencias propone, por tanto, que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009, la inversión federal global en CyT deberá incrementarse en un monto del orden de 15 mil millones de pesos. De éste monto, 11 300 millones de pesos corresponderían a recursos fiscales (subsidio) y 3 800 millones a recursos propios generados por las entidades, dependencias, IES y centros de investigación públicos.

Finalmente, para la Academia Mexicana de Ciencias es claro que el fortalecimiento de nuestra nación exige abrir la discusión y definición de políticas de Estado en materia científica, tecnológica y de innovación que beneficien el crecimiento y desarrollo de nuestro país.

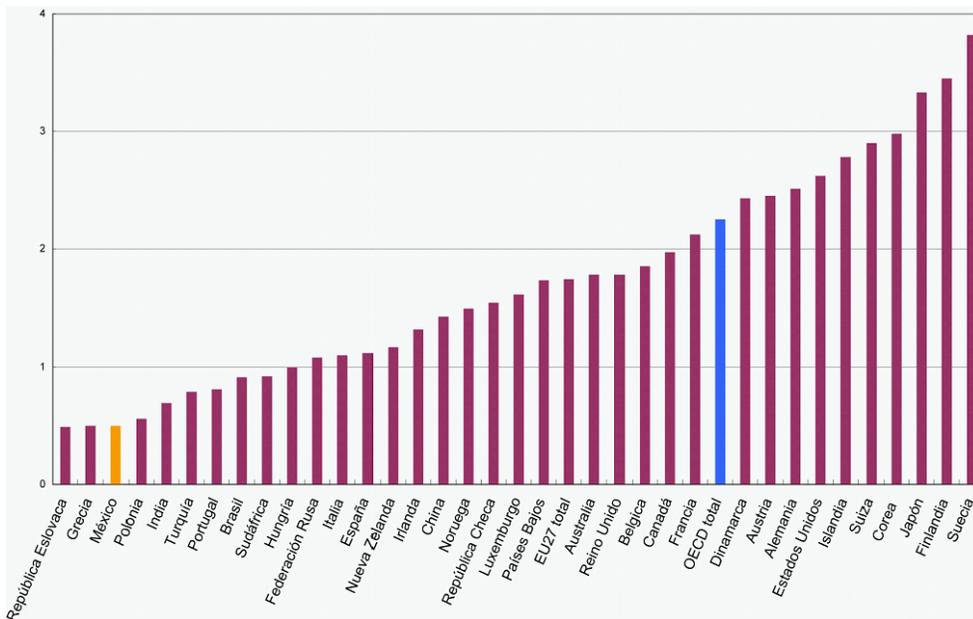
Gráfica 2
México: gasto federal en ciencia y tecnología, 1990-2008
 (% del gasto público total)



Nota: (e) Gasto estimado al cierre de 2008 en el Segundo Informe de Gobierno.

Fuente: Academia Mexicana de Ciencias (AMC), *Estrategia y prioridades del financiamiento de la ciencia y la tecnología 2009-2012*.

Gráfica 3
Gasto interno bruto en I&D
 como porcentaje del PIB, 2006 o el último año disponible



Fuente: OECD, en: <http://www.oecd.org/document/28/0>.

A pesar del aumento en la inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) en el ámbito mundial, México únicamente destina 0.5% de su PIB a este sector. El índice I&D considera el gasto total en compañías residentes, institutos de investigación, laboratorios de universidades, gobierno, etcétera, lo cual permite usar el conocimiento para idear nuevas aplicaciones a partir de la investigación básica, investigación aplicada y el desarrollo experimental, con la finalidad de aumentar los niveles de conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad.

Conclusiones

Considerando que es por medio de la educación superior y el desarrollo científico y tecnológico como se puede garantizar no sólo el crecimiento económico del país, sino la consolidación del proyecto político-nacional, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 contribuye al logro de los objetivos propuestos en el programa de gobierno. Esto significa que, aun considerando las circunstancias económicas adversas, se han hecho esfuerzos para apoyar la educación superior y desarrollar la ciencia y la tecnología de nuestro país.

Sin embargo, tomando en cuenta los índices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) dado su nivel económico y la cantidad de población que demanda educación superior de tipo público, México parece no dedicar los suficientes recursos en este tipo de educación ni en el desarrollo de proyectos de investigación con miras al desarrollo tecnológico.

Efectivamente se ha incrementado el gasto en la educación, empero, aún falta el apoyo económico en áreas de investigación específica como el cuidado del medio ambiente, de ingeniería, de la salud, en alimentos, en electrónica, por mencionar algunas.

Entre los datos relevantes destaca el hecho de que México es el país con la tasa más baja de finalización del segundo ciclo de la educación media, con sólo 25% de los jóvenes de entre 25 y 34 años. A pesar de haber incrementado el financiamiento educativo, de acuerdo con las cifras que se proporcionan, la distribución y el impacto de este incremento no se nota.

Como se señaló al principio de este trabajo, la mejor inversión para el futuro y la viabilidad del proyecto nacional autónomo es la educación superior, así como la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Presupuesto y el programa Oportunidades

Francisco J. Sales Heredia

El programa Oportunidades es el más grande de los programas sociales federales, tanto en número de beneficiarios como en presupuesto. El programa combina la transferencia directa de dinero con intervenciones institucionales en educación, salud y alimentación. La selección de beneficiarios se realiza con base en criterios de pobreza monetaria.

El programa inició en 1997 y desde hace algunos años llega a 5 millones de familias que son consideradas como pobres alimentarios y de capacidades. En número de personas el programa atiende a más de 25 millones de ciudadanos. Ha sido evaluado por distintas instituciones tanto independientes como gubernamentales. Estas evaluaciones concluyen, en términos generales, que el programa está cumpliendo con los objetivos que se propuso. La pregunta básica es si no es tiempo de modificar el programa y darle otro enfoque.

Descripción del programa

El programa parte de tres supuestos básicos: el primero, que es en los ciudadanos y no en las comunidades donde debe concentrarse el apoyo del Estado; si bien el entorno comunitario es primordial según los documentos de política social del Estado, la intervención en las comunidades, partiendo de este supuesto, debe ser indirecta. El segundo, que los apoyos directos del Estado deben focalizarse a aquellos ciudadanos que se encuentran en peores circunstancias, entendidas estas como pobreza monetaria extrema (alimentaria y de capacidades); de ahí que todos los que están bajo este supuesto reciban apoyos. El tercero, que el apoyo es transgeneracional, es decir, se apoya con mayor énfasis a la generación en crecimiento, formando capacidades y garantizando una buena nutrición, atención médica y educación básicas.

Los apoyos que da el programa son los siguientes:

1. Recursos monetarios a las mujeres madres de familia, con la intención de complementar el ingreso familiar, especialmente en la parte de consumo alimenticio. El monto en el primer semestre de 2008 fue de 195 pesos mensuales, con un apoyo extra por el aumento de los precios de alimentos de 120 pesos. Con un apoyo adicional energético de 50 pesos y con un apoyo adicional por adulto mayor de 70 años de 270 pesos.
2. Suplementos alimenticios.
3. Becas a partir del tercer grado hasta la educación superior. Las becas tienen un efecto diferencial, mejorando la beca a las mujeres a partir del primero de secundaria. El monto máximo en becas con alumnos en educación superior por familia es de 1 815 pesos mensuales.
4. Paquete básico de atención médica.

5. El programa reporta a su vez que provee un fondo de ahorro para los jóvenes que terminan la educación media superior.

Estos apoyos se destinan a los sectores más pobres, el programa reporta el porcentaje de ciudadanos que lo reciben en los estados con menor desarrollo humano.

De igual manera, es un hecho que las comunidades pequeñas y alejadas de los centros urbanos tienen un menor desarrollo que impacta a sus habitantes, esto se refleja en la selección de los hogares beneficiarios. En comunidades con menos de 2 500 habitantes, 3 millones de familias son beneficiadas; en las comunidades de 2 500 a 15 mil, son beneficiadas 861 mil y en las comunidades de 15 mil y más, son beneficiadas casi 700 mil familias.

En el 2007 el presupuesto del programa fue de 39 mil millones de pesos, con un costo operativo de 6%, siendo uno de los más eficientes. Para el 2008 se presupuestaron 42 mil millones de pesos y para el 2009 se proyectaron 46 mil millones.¹

Tabla 1

ENTIDAD	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	FAMILIAS INCORPORADAS	PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL
Chiapas	0.7114	554,146	64.5%
Oaxaca	0.7202	408,789	58.2%
Guerrero	0.7334	320,151	51.3%
Michoacán	0.7459	272,460	34.3%
Hidalgo	0.7550	195,867	41.7%
Veracruz	0.7598	584,002	41.0%
Zacatecas	0.7606	112,416	41.0%
Puebla	0.7632	391,078	36.3%

Fuente: Sedesol, 20 de octubre 2008.

¹ Sedesol, 2008 y SHCP, proyecto de presupuesto 2009, Programas presupuestarios en clasificación económica.

Las evaluaciones del programa reportan un incremento considerable de 23% de la eficiencia terminal en secundaria y de estos jóvenes un aumento de 30 a 40% continúa al nivel medio superior. El aumento de 80% en la inscripción a la educación superior en zonas rurales ha mostrado que las becas son determinantes en este grupo de la población.

En lo que se refiere al impacto en la salud y en la alimentación, Sedesol reporta una reducción de la mortalidad materna de 11% y de la infantil de 2%. Respecto a los niños, los reportes muestran que los menores de dos años han aumentado uno y medio centímetro en promedio durante el programa, con menos días bajo enfermedad y con consumos adecuados de micronutrientes. Otro dato relevante es que se ha reducido en 12 y 14% los jóvenes que toman bebidas alcohólicas y que fuman, respectivamente.

En relación con los aspectos cualitativos, las evaluaciones reportan un cambio parcial de la desigualdad entre mujeres y hombres, especialmente por la expectativa de los padres hacia la escolaridad de sus hijas. Otro elemento a destacar es que las familias que han estado por lo menos cinco años en el programa, aumentan su consumo de manera permanente en 22%, sugi-

riendo que se han fortalecido las inversiones productivas generadoras de ingreso entre estas familias.

Consideraciones sobre el programa

Los buenos reportes del programa son congruentes con la reducción constante de los porcentajes de pobres monetarios, quienes cada año son menos. Si los esfuerzos gubernamentales por aislarlos parcialmente de la crisis que se avecina en 2009 surten efecto, el ritmo al que han disminuido desde el año 1997 da cierta esperanza para que en el 2012 los pobres alimentarios se reduzcan a porcentajes de un dígito.

Ahora bien, la estrategia de política social del Estado en torno a este programa podría modificar algunos de sus presupuestos para enfrentar la pobreza patrimonial que no ha sido combatida con la misma efectividad y que presenta porcentajes elevados de más de 40% de la población. Esta pobreza es combatida con una serie de programas federales dispersos que no están mostrando la misma efectividad que Oportunidades, por no ser integrales, ni centralizados ni estrictamente focalizados.

Tabla 2
Evolución de la pobreza 1992-2006

<i>Año</i>	<i>Alimentaria</i>	<i>Capacidades</i>	<i>Patrimonial</i>
1992	21.4	29.7	53.1
1994	21.2	30.0	52.4
1996	37.4	46.9	69.0
1998	33.3	41.7	63.7
2000	24.1	31.8	53.6
2002	20.0	26.9	50.0
2004	17.4	24.7	47.2
2005	18.2	24.7	47.0
2006	13.8	20.7	42.6

Fuente: Coneval, 2008.

Tabla 3
Funciones de desarrollo social
(miles de pesos)

	<i>Presupuesto ejercido</i>			<i>Presupuesto programado</i>	
	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Educación	320 872 600	356 955 600	407 391 862	403 615 000	440 935 700
Salud	223 536 200	247 166 100	107 040 838	288 092 000	325 573 400
Seguridad social	176 128 200	202 590 000	228 551 226	234 547 000	256 092 200
Urbanización, vivienda y desregularización	112 136 700	130 336 200	160 947 067	130 915 000	147 065 200
Agua potable y alcantarillado	10 355 900	14 345 200	22 898 223	17 588 000	19 084 200
Asistencia social	25 401 600	36 975 800	37 383 488	50 424 000	63 235 600

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2008.

Conclusiones

Los dos supuestos que podrían ser revisados son los que establecen que la línea de pobreza donde el Estado interviene directamente es la pobreza de capacidades y que la intervención debe privilegiar a las nuevas generaciones. Si la línea es ampliada a incluir la pobreza patrimonial, el Estado tendría que intervenir de manera directa en aquellos aspectos en los que hasta hoy no interviene más que indirectamente, como son los de vivienda, vestido y transporte. De igual forma, si el supuesto es modificado para incluir a la generación existente, la perspectiva en educación cambiaría para incluir cursos de capacitación y de educación amplia. Así, las intervenciones en salud se ampliarían para incluir enfermedades crónicas que aquejan a los adultos. Esto último está intentando el Seguro Popular.

Es claro que el programa ha sido exitoso por reunir en un paquete integral una serie de intervenciones íntimamente relacionadas; el siguiente

paso puede concentrarse en el área laboral, que permitiría ampliar la base de ingresos, así como en el sector vivienda.

El éxito del programa se ha centrado en el seguimiento constante y en la posibilidad de modificar la actitud y las costumbres de los ciudadanos, algo muy difícil de lograr más que a largo plazo. En este sentido las probabilidades de éxito en lo laboral y en la vivienda pueden surgir de una creación de microempresas y autoconstrucción. Estas estrategias tendrían que tener los elementos de centralización y focalización que hacen efectivo a Oportunidades, si bien adecuándose a las distintas regiones del país.

Los presupuestos del Estado muestran que esta ampliación no es disparatada y que podría ser más eficiente, ya que la inversión en funciones de desarrollo social es de una magnitud considerable en los presupuestos nacionales del gasto programable, de casi 60%, de los 2 billones 117 mil 591 millones de pesos programados para este año.

Turismo y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009

Gustavo Meixueiro Nájera

La actividad turística ha sido señalada por distintos especialistas como una de las principales actividades económicas, generadora de una gran parte de las divisas que ingresan al país (la tercera en importancia después de las exportaciones petroleras y las remesas) y es considerada como una prioridad por la administración del presidente Felipe Calderón debido a su alta productividad, a la generación de empleos bien remunerados y por su capacidad de detonar el desarrollo regional.¹

Por esta razón y, en vísperas de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 (PEF), resulta pertinente hacer una breve revisión del ejercicio presupuestal realizado por la Secretaría de Turismo. Así, este artículo describe brevemente el presupuesto federal que ha sido asignado en los últimos años al sector y el proyectado por el Ejecutivo federal para el próximo ejercicio fiscal. De igual forma refiere el gasto canalizado a las entidades federativas y a los programas regionales de la Sector, y se mencionan algunas de las observaciones y recomendaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación respecto de los recursos federales ejercidos durante el ejercicio 2006.

El presupuesto destinado al sector turismo

Para el 2008 al sector turismo le fueron asignados 3 382.4 millones de pesos, monto superior en 1 559.7 millones de pesos al otorgado en 2007, que fue de

¹ Al respecto pueden revisarse algunos documentos sobre la importancia del turismo en la actividad económica elaborados por el CESOP: Gustavo Meixueiro Nájera, "Impacto de la actividad turística en el desarrollo local", documento de trabajo 48, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2008; Octavio Ruíz Chávez, "Turismo: factor de desarrollo y competitividad en México", documento de trabajo 46, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2008; Gustavo Meixueiro Nájera, "Turismo", *Reporte CESOP*, núm. 16, vol. 2, Glosa del Segundo Informe de Gobierno, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2008, pp. 45-54.

1 822.7 millones de pesos. En el proyecto de PEF 2009 propuesto por el Ejecutivo federal se solicitaron 3 403.8 millones de pesos, es decir, un presupuesto casi similar al autorizado para el año en curso, sólo superior en 21.4 millones de pesos, pero según estimaciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 4% inferior a valores reales.²

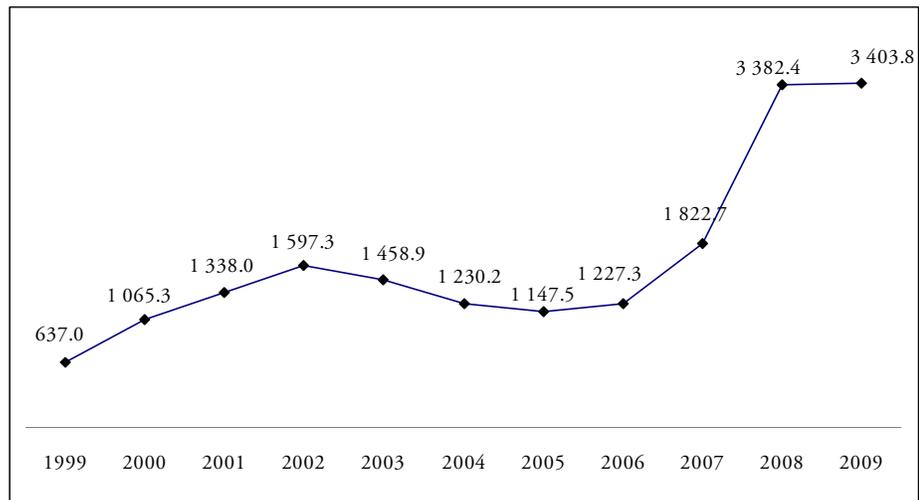
En la Gráfica 1 se aprecia que el presupuesto otorgado al sector ha venido incrementándose durante los últimos tres años, siendo el correspondiente al 2009 el que menor aumento porcentual ha tenido respecto del año anterior.

De acuerdo con el PEF 2008, la Secretaría de Turismo ejercerá 1 811.9 millones de pesos, el Centro de Estudios Superiores del Turismo (Cestur) 24 millones y los restantes 1 546.5 millones serán ejercidos por las entidades paraesta-

tales del sector, principalmente el Consejo de Promoción Turística y Fonatur. Para 2009 el Ejecutivo propone una disminución de 48.4 millones en el presupuesto del Sector Central y de 138 millones para Fonatur. Por otro lado, se plantea un aumento para el Cestur de 500 mil pesos, para el Consejo de Promoción Turística de 68.5 millones de pesos y un presupuesto de 228.6 millones de pesos para Fonatur Mantenimiento Turístico S.A. de C.V. (Cuadro 1).

De acuerdo con el PEF 2008, del presupuesto total para el presente año, 64% se destinará al gasto corriente (servicios personales, materiales y suministros, servicios generales) y 32.5% será para inversión física. De forma similar, en el proyecto de presupuesto para 2009 se plantea que 67% del total sea para gasto corriente y 33% para gasto de inversión.

Gráfica 1
Presupuesto para el Sector Turismo, 1999-2009
(millones de pesos)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Gasto programable por tipo de gasto y sector institucional 1991-2000*, México, 2000; Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2001-2008.

² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación. Comparativo por unidad responsable del gobierno federal, 2008A-2009P*, octubre de 2008,

México, p. 5, disponible en: www.cefp.gob.mx (fecha de consulta: 15 de octubre de 2008).

Cuadro 1
Presupuesto por unidad responsable del gasto 2006-2008
(millones de pesos)

<i>PEF</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009 *</i>
Sector Central	707.8	1 293.9	1 811.9	1 763.5
Cestur	10.4	14.9	24.0	24.5
Fonatur-BMO	60.7	60.7	89.8	0.0
CPTM	273.9	278.7	293.9	362.4
Fonatur	174.5	174.5	1 162.8	1 024.7
Fonatur Mant. Tur.				228.6
Total	1 227.3	1 822.7	3 382.4	3 403.8

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2006-2008; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

En el Cuadro 2 se puede observar que el Ejecutivo federal plantea que del total de recursos destinados al sector turismo, 12.6% sean para la prestación de servicios públicos, 8.1% para seguimiento y evaluación de políticas públicas; 11.6% para actividades de promoción y fomento; 31.7% para proyectos de inversión y 32.1% para aportaciones federales y gasto federalizado.

De esta forma, para 2009 se estarían asignando 1 092.6 millones de pesos para programas de gasto federalizado, de los cuales 957.6 millones serían para promoción y desarrollo de proyectos turísticos de las entidades federativas y 135 millones para desarrollo de ecoturismo y turismo rural.

Al respecto es conveniente señalar que en 2006 el gobierno federal aportó 188.69 millones de pesos a las entidades federativas, a través de los convenios de coordinación y reasignación de recursos. Estos recursos, sumados a los 408.74 millones aportados por los estados, totalizaron 597.43 millones de pesos. De acuerdo con las bases de operación de los Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos 2006, por cada peso aportado por el gobierno federal las entidades deberían haber contribuido con dos

pesos, por lo que en la revisión de la cuenta pública de 2006, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encontró que las entidades de Baja California, Distrito Federal, Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Sonora y Guerrero no habían cumplido con esta proporción mínima.³

En este sentido, una de las observaciones que realiza la ASF es que los convenios de coordinación para el ejercicio fiscal 2006 establecen que cada entidad federativa recibirá como máximo 5% del total distribuido por la Sectur; sin embargo, cuatro estados recibieron recursos por encima de este tope establecido: Guerrero, 5.9%; Baja California, 5.8%; Durango, 5.7% y Michoacán, 5.1 por ciento.⁴

En 2007, la federación canalizó 530.6 millones de pesos a las entidades federativas, que junto a los recursos estatales y municipales sumaron 1 478.7 millones de pesos. Para 2008, los convenios formalizados con las entidades federativas reportan 946.8 millones de pesos, 78% más que el año anterior, por lo que junto a los recursos

³ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública 2006*, t. 8, vol. 2, México, 2008, pp. 229-230.

⁴ *Ibid.*, pp. 247-248.

Cuadro 2
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Programas presupuestarios en clasificación económica

Prestación de servicios públicos	429.6	12.6%
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	276.7	8.1%
Promoción y fomento	394.4	11.6%
Regulación y supervisión	12.3	0.4%
Proyectos de inversión	1 078.0	31.7%
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia presupuestal	97.8	2.9%
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	22.4	0.7%
Gasto federalizado	1 092.6	32.1%
Total	3 403.8	100.0%

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

estatales y municipales sumarán un total de 2 139 millones de pesos.⁵

En el Cuadro 3 se pueden observar las cantidades que la federación canalizó a cada una de las distintas entidades a través de los convenios de colaboración. Destaca que para el presente año los estados de Aguascalientes, Campeche e Hidalgo recibieron cada uno un monto por arriba del 5% del total de los recursos canalizados. De igual forma, fueron tres de los estados que mejoraron de forma importante esta recepción de recursos; Aguascalientes de recibir 15 millones en 2007 pasó a 50.88 millones de pesos; Campeche pasó de 10.60 a 55 millones, e Hidalgo de 16 a 49.57 millones.

En el mismo orden de ideas, según el *Informe del resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública 2006* realizado por la ASF, de los recursos destinados a las entidades federativas y los municipios turísticos en el periodo 2001-2006, la Sectur no contaba con un catálogo de los destinos turísticos por apoyar en cada una de las

⁵ Gobierno de la República, "Recursos canalizados a la actividad turística a través de los convenios de coordinación y reasignación de recursos con los gobiernos de las entidades federativas", anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 428.

entidades federativas ni con parámetros para medir el impacto de estos recursos en los indicadores turísticos.

Por esta razón la ASF emitió recomendaciones para que la Sectur elaborara un catálogo de destinos turísticos susceptibles de ser apoyados con recursos federales a través de los convenios de colaboración y para que implementara un sistema de medición que permitiera evaluar el desarrollo integral de los destinos turísticos apoyados con estos recursos.⁶

Para el periodo de referencia, la Sectur apoyó a 381 municipios, de los cuales 30.7% se encontraban dentro del programa regional Fronteras, el 21.8% pertenecían al programa Centros de Playa, 14.2% al programa Tesoros Coloniales, 12.3% al programa En el Corazón de México, 11.3% al programa Mundo Maya y 9.7% al programa Ruta de los Dioses (Cuadro 4).

En relación con el programa regional denominado Pueblos Mágicos, en el reporte de la ASF se observa que en el mismo periodo 2001-2006 la Sectur destinó 185.75 millones de pesos para

⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado...*, op. cit., pp. 189-191.

Cuadro 3

Recursos canalizados a la actividad turística a través de los convenios de coordinación y reasignación de recursos con los gobiernos de las entidades federativas, 2006-2008

Entidad federativa	2006	2006 (%)	2007	2007 (%)	2008	2008 (%)
Aguascalientes	4.25	2.3%	15.00	2.8%	50.88	5.4%
Baja California	11.00	5.8%	20.00	3.8%	30.00	3.2%
Baja California Sur	4.00	2.1%	18.00	3.4%	35.00	3.7%
Campeche	4.35	2.3%	10.60	2.0%	55.00	5.8%
Coahuila	4.00	2.1%	16.00	3.0%	30.00	3.2%
Chiapas	4.00	2.1%	8.25	1.6%	34.00	3.6%
Chihuahua	6.00	3.2%	11.50	2.2%	20.50	2.2%
Colima	5.00	2.6%	15.30	2.9%	22.00	2.3%
Distrito Federal	5.94	3.1%	16.50	3.1%	30.00	3.2%
Durango	10.75	5.7%	20.58	3.9%	30.00	3.2%
Guanajuato	5.99	3.2%	20.50	3.9%	29.60	3.1%
Guerrero	11.11	5.9%	12.00	2.3%	17.26	1.8%
Hidalgo	4.25	2.3%	16.00	3.0%	49.57	5.2%
Jalisco	6.00	3.2%	18.00	3.4%	30.00	3.2%
México	6.42	3.4%	28.80	5.4%	31.25	3.3%
Michoacán	9.59	5.1%	17.60	3.3%	22.45	2.4%
Morelos	4.25	2.3%	18.00	3.4%	35.00	3.7%
Nayarit	3.00	1.6%	4.80	0.9%	14.00	1.5%
Nuevo León	6.25	3.3%	20.00	3.8%	30.00	3.2%
Oaxaca	5.69	3.0%	16.50	3.1%	30.00	3.2%
Puebla	5.69	3.0%	10.00	1.9%	26.07	2.8%
Querétaro	5.75	3.0%	24.25	4.6%	31.80	3.4%
Quintana Roo	4.00	2.1%	30.70	5.8%	34.96	3.7%
San Luis Potosí	7.25	3.8%	20.00	3.8%	30.50	3.2%
Sinaloa	8.00	4.2%	20.00	3.8%	27.00	2.9%
Sonora	8.25	4.4%	23.30	4.4%	30.00	3.2%
Tabasco	0.00	0.0%	5.00	0.9%	0.00	0.0%
Tamaulipas	4.00	2.1%	15.00	2.8%	30.57	3.2%
Tlaxcala	4.50	2.4%	12.00	2.3%	30.00	3.2%
Veracruz	7.18	3.8%	12.00	2.3%	10.32	1.1%
Yucatán	6.55	3.5%	12.00	2.3%	30.00	3.2%
Zacatecas	5.69	3.0%	22.50	4.2%	39.09	4.1%
Total	188.69		530.68		946.82	

Fuente: Gobierno de la República, "Recursos canalizados a la actividad turística a través de los convenios de coordinación y reasignación de recursos con los gobiernos de las entidades federativas", anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 428; Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública 2006*, t. 8, vol. 2, México, 2008, p. 229.

apoyar 30 localidades en 22 entidades federativas, de las cuales las más beneficiadas fueron Pátzcuaro, Michoacán, con 21.9 millones de pesos; Real de Catorce, San Luis Potosí, con 13.2 millones; Dolores Hidalgo y San Miguel de Allen-

de, Guanajuato con 12.9 y 12.3 millones, respectivamente.⁷

⁷ *Ibid.*, pp. 201-203.

Cuadro 4
Municipios apoyados por programa regional
y por entidad federativa, 2001-2006

<i>Programa / Entidad federativa</i>	<i>Municipios</i>	<i>Part. (%)</i>
1 Fronteras	117	30.7%
Baja California	5	
Coahuila	15	
Chihuahua	15	
Nuevo León	12	
Sonora	37	
Tamaulipas	33	
2 Centros de Playa	83	21.8%
Baja California Sur	5	
Colima	7	
Guerrero	10	
Jalisco	19	
Nayarit	5	
Oaxaca	19	
Sinaloa	18	
3 Tesoros Coloniales	54	14.2%
Aguascalientes	4	
Durango	1	
Guanajuato	5	
Michoacán	14	
Querétaro	14	
San Luis Potosí	8	
Zacatecas	8	
4 En el Corazón de México	47	12.3%
Distrito Federal	2	
Hidalgo	14	
Estado de México	21	
Morelos	6	
Tlaxcala	4	
5 Ruta de los Dioses	37	9.7%
Puebla	11	
Veracruz	26	
6 Mundo Maya	43	11.3%
Campeche	4	
Chiapas	19	
Quintana Roo	7	
Tabasco	4	
Yucatán	9	
7 Pueblos Mágicos	n.d.	n.c.
Total	381	100%

Fuente: Tomado de Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública*, 2006, t. 8, vol. 2, México, 2008, p. 189.

Es importante hacer mención que los convenios de coordinación para el ejercicio fiscal 2006 establecen que los proyectos apoyados debían destinarse a los diferentes segmentos turísticos para fortalecer la infraestructura y servicios, al mejoramiento de la imagen urbana, para equipamiento turístico, para mejora o rehabilitación de sitios de interés turístico, para apoyo a sistemas y materiales de información turística y para la calidad de los productos turísticos.

De esta forma, como se mencionó anteriormente, de los 188.69 millones de pesos que la Sectur canalizó a las entidades federativas en 2006, 49.26 millones fueron para destinos dentro del programa Tesoros Coloniales; 42.8 millones para Centros de Playa; 39.5 millones para el programa Fronteras; 25.35 millones para el programa En el Corazón de México; 18.89 millones para Mundo Maya y 12.87 millones para el programa Ruta de los Dioses, como se aprecia en el Cuadro 5.

En este cuadro se puede observar que el 67.5% de estos recursos fueron canalizados al segmento Turismo Cultural, 12% para Turismo de Naturaleza; 10.4% para Sol y Playa; 4.7% para Turismo de Negocios; 3.9% para el segmento Turismo para Todos y 1.5% para Segmentos Especializados. Al respecto conviene señalar que el reporte citado de la ASF menciona que la Sectur informó que no contaba con una programación para determinar la distribución de estos recursos.⁸

Comentarios finales

El presupuesto solicitado por el Ejecutivo federal para el ejercicio fiscal 2009 es similar al ejercido durante el presente año en términos nomi-

⁸ *Ibid.*, p. 242.

Cuadro 5
Recursos reasignados por programa, segmento y tipo de apoyo, 2006

<i>Programa regional/ Segmento</i>	<i>Tipo de apoyo</i>						
	<i>I.S.</i>	<i>U.U.</i>	<i>E.T.</i>	<i>M.R.</i>	<i>A.S.</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Fronteras	7.55	15.80	4.31	11.08	0.75	39.50	20.9%
Centros de Playa	1.64	16.86	23.47	0.00	0.83	42.80	22.7%
Tesoros Coloniales	0.00	27.69	6.80	13.03	1.75	49.26	26.1%
En el Corazón de México	0.00	19.61	3.50	0.50	1.75	25.36	13.4%
Ruta de los Dioses	2.40	4.54	5.13	0.30	0.50	12.87	6.8%
Mundo Maya	7.05	5.58	3.30	0.97	2.00	18.90	10.0%
Pueblos Mágicos	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.c	n.c
<i>Total</i>	<i>18.64</i>	<i>90.09</i>	<i>46.51</i>	<i>25.88</i>	<i>7.58</i>	<i>188.69</i>	<i>100.0%</i>
Sol y Playa	1.25	9.57	7.59	0.30	0.83	19.54	10.4%
Turismo Cultural	10.84	73.60	18.10	19.22	5.67	127.42	67.5%
Turismo de Naturaleza	5.37	4.60	11.51	1.25	0.00	22.72	12.0%
Turismo para Todos	1.19	0.42	0.45	5.11	0.25	7.41	3.9%
Turismo de Negocios	0.00	1.40	7.36	0.00	0.00	8.76	4.6%
Segmentos Especializados	0.00	0.50	1.50	0.00	0.83	2.83	1.5%
Part (%)	9.9%	47.7%	24.6%	13.7%	4.0%	100.0%	n.c.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2006*, Tomo 8, Vol. 2, México, 2008, pp. 242-243.

nales, pero inferior en términos reales debido a la inflación. El Ejecutivo propone también hacer una distribución semejante al presupuesto asignado a las unidades responsables del gasto. Dentro de esta asignación el Consejo de Promoción Turística es el que resultaría más beneficiado por un incremento nominal de 23.3% respecto del asignado para 2008.

Por lo que hace al presupuesto para programas de gasto federalizado, también se propone un incremento nominal de 15.3% respecto del presupuesto del año en curso al programar 1 092.6 millones de pesos, de los cuales la mayor parte se programan para la promoción y el desarrollo de proyectos turísticos de las entidades.

En este orden de ideas, en su reciente reporte de la ejecución del gasto federal correspondiente al ejercicio 2006, la Auditoría Superior de la

Federación menciona que en términos generales la Secretaría de Turismo cumplió con las disposiciones normativas respecto de apoyar el desarrollo turístico de estados y municipios con la ejecución de 190 proyectos que totalizaron 188.69 millones de pesos, excepto por algunas observaciones como el no distribuir con criterios de equidad los recursos y para algunos estados pasarse del tope máximo establecido en los convenios de colaboración, y el que la Sectur careciera de información que le permitiera evaluar los resultados obtenidos en el desarrollo del turismo regional.

Respecto de los recursos otorgados a las entidades federativas, el reporte de la ASF menciona que ninguna entidad cumplió con remitir en la fecha convenida las comprobaciones por los recursos ejercidos.

Programas y dependencias que atienden a los migrantes mexicanos

Dunia Ludlow Deloya

Un poco más del 10% de la población nacida en México, aproximadamente 11 millones de mexicanos, reside en Estados Unidos.

Existen varios programas y dependencias gubernamentales que atienden diferentes aristas del fenómeno de la migración mexicana: acciones que buscan agilizar el proceso de repatriación, hacer más eficientes los servicios consulares y fomentar las actividades productivas en las comunidades de origen.

A lo largo de este artículo, mencionaremos algunos de estos programas, así como su viabilidad en el 2009 frente a la crisis económica en Estados Unidos y el posible retorno de miles de mexicanos y la caída de remesas.

Programas de repatriación

El Instituto Nacional de Migración (INM) es la primera autoridad que tiene contacto con los mexicanos repatriados en el territorio nacional, así como la labor de proteger a los mexicanos y extranjeros que pretenden llegar de manera indocumentada a Estados Unidos; por tal motivo, es la dependencia que coordina los diversos programas de repatriación.

Programa Paisano

El Programa Paisano es uno de los más importantes en materia de atención a migrantes mexicanos provenientes de Estados Unidos. Inició en 1989 y es un programa permanente. Atiende principalmente a los residentes legales mexicanos en el vecino país del norte, lo cual, como consecuencia, repercute en que su situación económica no sea tan precaria.

Este programa busca “asegurar un trato digno y apegado a la ley, para los mexicanos que ingresan, transitan o salen de nuestro país”. Para su operación, el Programa Paisano funciona mediante una comisión intersecretarial conformada por diversas dependencias, entre las que destacan, por sus funciones las siguientes:

1. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Brinda información y atención de diversas dependencias en los consulados.
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)/ Servicio de Administración Tributaria (SAT) / Administración General de Aduana (Aduanas), dedicadas a la importación temporal de vehículos en los puntos de internación al país, además de otorgar facilidades fiscales durante las temporadas vacacionales e igualar la franquicia fiscal terrestre de 75 dólares a la aérea o marítima de 300 dólares, a fin de que los connacionales que ingresan a través de esa vía puedan ingresar artículos distintos a su equipaje, sin pagar el impuesto al comercio exterior correspondiente y, contribuyendo a evitar abusos y actos de corrupción.
3. Secretaría de la Función Pública (SFP). Realiza acciones de fiscalización y supervisión en los puntos de internación al país; recibe y da trámite a las quejas y denuncias presentadas; realiza el programa de “Paisano Simulado”, con objeto de supervisar el trato que proporcionan las distintas autoridades a los paisanos.
4. Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Realiza operativos para la prevención de accidentes y delitos.
5. Secretaría de Turismo. Cuenta con el Centro Integral de Atención al Turista

(CIAT) y una red nacional de radiocomunicación a través del teléfono 078 en donde la corporación “Ángeles Verdes” presta servicio de auxilio mecánico, información turística, radio comunicación y asistencia de primeros auxilios.

6. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Ofrece a los paisanos un seguro médico de carácter preventivo para proteger la salud de ellos y sus familiares que radican en México, proporcionando consulta médica general y de especialidades, hospitalización, intervenciones quirúrgicas, atención por maternidad, análisis de laboratorio, rayos x y medicamentos. Además ofrece a quien ya estuvo cotizando en el IMSS, hacer aportaciones voluntarias con la finalidad de recibir a futuro una pensión.
7. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Participa con el Programa de Atención a Menores Fronterizos.
8. Secretaría de Salud (SS). Ofrece el programa “Vete Sano, Regresa Sano”.
9. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Participa con Telecomm-Teλέgrafos brindando un servicio autorizado de envíos de dinero, llamado “Giro Paisano” y con el servicio Ruralsat que permite a los connacionales estar en contacto telefónico con sus familiares en México que viven en zonas rurales.
10. Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). Promueve que los connacionales como consumidores ejerzan sus derechos y participa con “Quién es quién en envío de dinero”, orientando al connacional sobre las empresas y tarifas de envío de dinero a México.

11. Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP). Defiende y asesora a paisanos cuando han sido acusados de cometer o participar en algún delito federal y no pueden pagar un abogado.
12. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Implementa el Programa 3 x 1 y el Programa Opciones Productivas que apoya a los paisanos que tienen interés en invertir en su comunidad de origen a través de proyectos productivos que generen autoempleo y diversifiquen las actividades económicas en su comunidad.
13. Secretaría de Educación Pública (SEP). A través del Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos (Probem), ofrece la posibilidad de inscribir a niños y jóvenes en alguna de las escuelas primarias o secundarias en cualquier época del ciclo escolar, siempre que ocurra como máximo, el último día hábil del mes de junio.

Cuenta con un comité técnico presidido por la Secretaría de Gobernación (Segob), la cual se auxilia para la implementación de las acciones de una Secretaría Ejecutiva, que recae en el INM de quien depende la Coordinación Nacional del Programa Paisano, el cual cuenta con una coordinación nacional, dos representaciones en Estados Unidos y 29 comités estatales a escala nacional.

Su presupuesto es intersecretarial y se basa por lo general en las aportaciones de personal con las que contribuye cada dependencia, principalmente el INM y la red de observadores que ejecuta.

Programa de Repatriación Humana

Este programa busca atender a los migrantes mexicanos con escasos recursos. Se puso en marcha en marzo de este año y pretende dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

- Brindar un trato humanitario y digno a los mexicanos repatriados de Estados Unidos.
- Lograr la rehabilitación emocional, psicológica y física de los mexicanos repatriados.
- Certificar tanto sus habilidades como sus conocimientos.
- Dar apoyo para la reincorporación al mercado laboral.
- Proporcionar ofertas de capacitación
- Asegurar que reciban comida y cobijo cuando así lo requieran.
- Garantizar que cuenten con atención médica en casos de emergencia.
- Brindar información y facilidades para que regresen a su lugar de origen.

Es coordinado por el INM y se encuentran involucradas otras dependencias como la STPS, SEP, Sedesol, SNDIF, SRE, PGR, SSP, Inmujeres, así como autoridades estatales y municipales, principalmente los gobiernos de Baja California y Coahuila y organismos de la sociedad civil que operan, entre otras cosas, los albergues donde se atiende a los deportados y a quienes van en tránsito al país vecino.

Este programa no cuenta con recursos propios, los que utiliza provienen de los asignados al INM, y están sujetos a las necesidades que vaya generando su implementación. Esta situación, entre otras más, repercute en las principales restricciones del programa:

1. Escasez de personal e infraestructura para atender el volumen de repatriados.
2. Falta de recursos para destinarlos a cubrir las necesidades de los repatriados.
3. Escasez de puestos de trabajo con remuneración mayor a los tres salarios mínimos.
4. Incumplimiento en los anexos técnicos de los acuerdos de repatriación.

mexicanos a través de la contratación de abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense, que proporcionen asesoría legal o bien asuman la representación gratuita de los connacionales y/o coadyuven en el desarrollo de sus procesos legales.

Programas productivos

Programa 3 x 1

Según el Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, este programa funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, las del gobierno federal, a través de Sedesol, y las de los gobiernos estatal y municipal.

Es decir, por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan tres pesos. Este programa contribuye a resolver carencias en materia de infraestructura básica, de servicios y a generar fuentes de ocupación e ingreso para la población.

Programa para la creación de empleo en zonas marginadas

Coordinado por la Secretaría de Economía (SE), este programa tiene como objetivo principal apoyar el empleo y promover la instalación y operación de centros productivos en aquellas comunidades marginadas del país (y expulsoras de migrantes) que reúnan las condiciones para el desarrollo de empresas que representen fuentes permanentes de empleo.

En el desarrollo de este programa participan diversas dependencias como la SHCP, que a través del SAT otorga beneficios fiscales, deducción

Consulados y programas de atención a mexicanos en el extranjero

En Estados Unidos existen 40 representaciones consulares, además del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y diversos programas de atención consular, con lo que la SRE busca agilizar y mejorar los servicios que proporciona.

Tal es el caso del IME, que desde 2003, con un presupuesto de 38 millones 851 890 pesos y desde las oficinas centrales de la SRE, busca promover estrategias, programas, propuestas y recomendaciones tendientes a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero.

El Programa Especial de Protección y Asistencia Consular a los Mexicanos en el Exterior, que desde 2006 establece estrategias y prioridades para fortalecer la protección consular de los mexicanos en el exterior y coordina acciones entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y municipios, así como con los grupos sociales interesados.

El Programa de Consulado Móvil proporciona servicios consulares *in situ* con el fin de apoyar a los connacionales a adquirir la documentación que posteriormente pueden utilizar al regularizar su situación migratoria para trasladarse a México.

El Programa de Asesorías Legales Externas busca reforzar las actividades de protección a

al 100% de inversión en activo fijo; el IMSS, que reembolsa las cuotas obreros-patronales al igual que el Infonavit; Nacional Financiera, que coadyuva al desarrollo de estancias infantiles y guarderías, así como a la adquisición y renovación de transporte del personal; la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), con subsidios para la vivienda; la STPS, que otorga becas de capacitación, y Financiera Rural, autorizando diversos créditos refaccionarios.

Situación de los mexicanos en Estados Unidos

Actualmente la principal economía mundial se encuentra sumergida en una crisis económica y financiera que ha llegado a impactar los sectores productivos en donde se inserta la mano de obra migrante mexicana. Lo anterior ha propiciado que la percepción de remesas haya disminuido y que el número de repatriaciones haya aumentado en forma marginal.

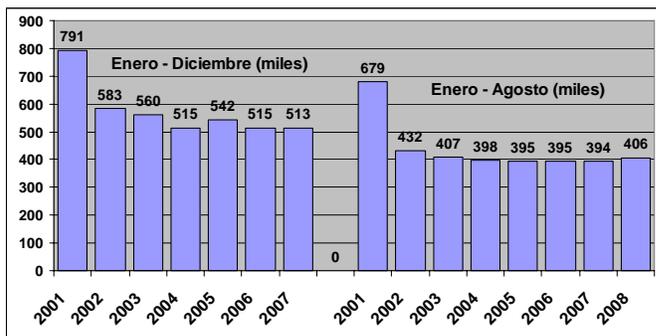
De acuerdo con el INM, el número total de repatriaciones ha aumentado en 2.7%, es decir, aproximadamente 12 mil personas más, incrementándose en mayor proporción el número de repatriaciones desde el interior de Estados Unidos respecto a los detenidos en la frontera con México.

Según los datos anuales (enero-diciembre y enero-agosto de cada año), el número de mexicanos repatriados por las autoridades migratorias de Estados Unidos se mantiene de acuerdo con las tendencias históricas; sin embargo, según los datos mensuales comparativos para los años 2007 y 2008, en los últimos meses (junio, julio y agosto) el número de repatriados es ligeramente superior al año previo (gráficas 1 y 2).

Esta situación ha complicado los puntos de internación en la frontera norte, ya que las repatriaciones por Tamaulipas han aumentado 68%, principalmente en los puntos de Nuevo Laredo y Reynosa y en el estado de Baja California en 41 por ciento (Gráfica 3).

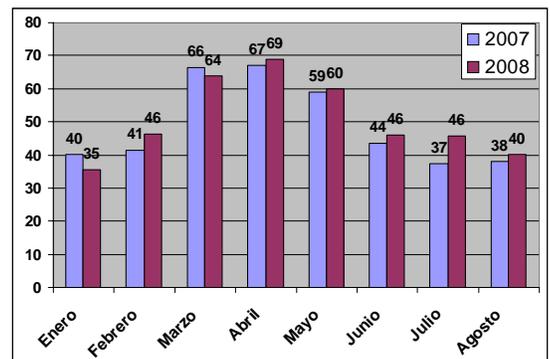
Por su parte, los estados de origen que más migrantes han recibido en los últimos meses son

Gráfica 1
Número de mexicanos repatriados por las autoridades migratorias de Estados Unidos, 2001-agosto 2008



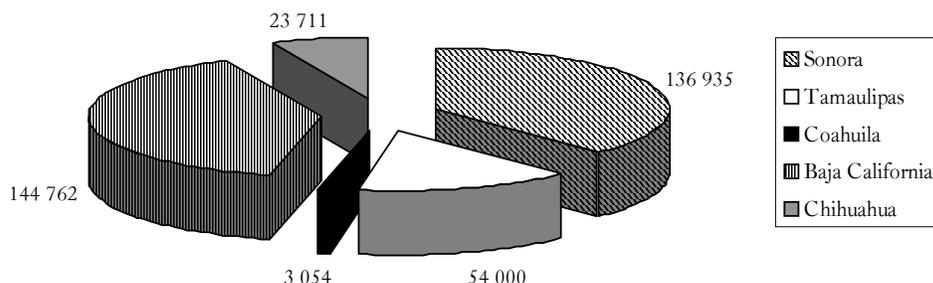
Fuente: Instituto Nacional de Migración.

Gráfica 2
Número de mexicanos repatriados por las autoridades migratorias de Estados Unidos, enero-agosto, 2007 y 2008



Fuente: Instituto Nacional de Migración.

Gráfica 3
Mexicanos repatriados en la frontera norte, enero-agosto 2007



Fuente: Instituto Nacional de Migración.

Guanajuato, Chihuahua, Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Estado de México, Zacatecas, Puebla y Guerrero.

Asimismo, de acuerdo con diversos especialistas, se prevé que en la medida en que se profundice el desempleo en Estados Unidos, se esperará, como ha estado sucediendo, una reducción del volumen de remesas enviadas a México, así como un descenso sustancial en el número de nuevos migrantes; esto es, muchos migrantes potenciales van a posponer o suspender su experiencia migratoria (gráficas 4 y 5).

Retos del gobierno

Ante esta situación el Estado mexicano tiene grandes retos por delante. El gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, apoyándose en la sociedad civil organizada, tienen que ser capaces de desarrollar y sustentar acciones que enfrenten el posible retorno de los mexicanos y el impacto en la economía de miles de familias que verán reducidos el dinero de sus bolsillos debido a la caída de las remesas.

En el regreso de los mexicanos, ya sea por repatriaciones voluntarias o forzadas, aún exis-

ten varias limitantes, principalmente de carencia de personal y presupuesto, para que el INM pueda realizar sus funciones, no sólo como primera autoridad que tiene contacto con los mexicanos en el territorio nacional, sino también la de protección a migrantes, control, verificación y regulación migratoria.

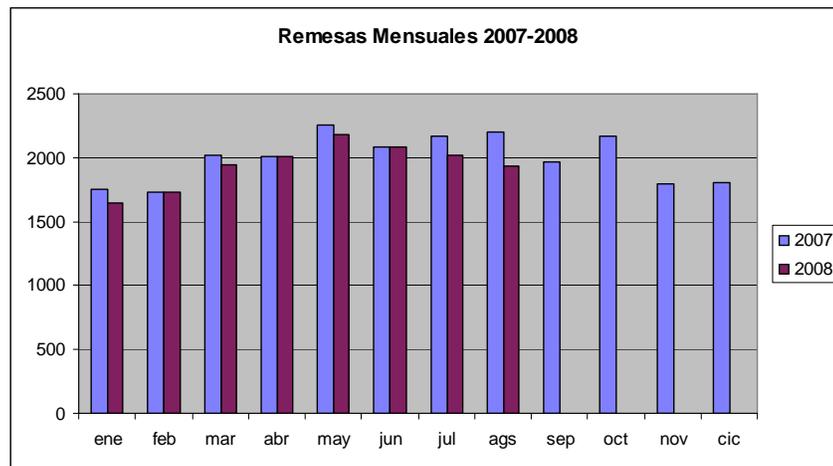
En el año 2000 el INM contaba con 4 016 empleados; ocho años después, cuenta con 4 105 plazas, es decir, 2.2% de crecimiento institucional para atender el aumento de los flujos migratorios, así como la infraestructura portuaria.

Esta situación ha repercutido que en ocasiones la atención de los puntos de internación terrestre en las fronteras norte y sur sean atendidos por una sola persona, la cual debe enfrentar no sólo la llegada de viajeros extranjeros, sino también la repatriación de mexicanos.

Sobre su presupuesto, desde el 2007 el INM es la dependencia encargada de materializar el Programa de Repatriación Humana, el cual pretende dar apoyo al medio millón de mexicanos que son repatriados por nuestra frontera norte y que con anterioridad no eran materia de atención de ninguna instancia de gobierno.

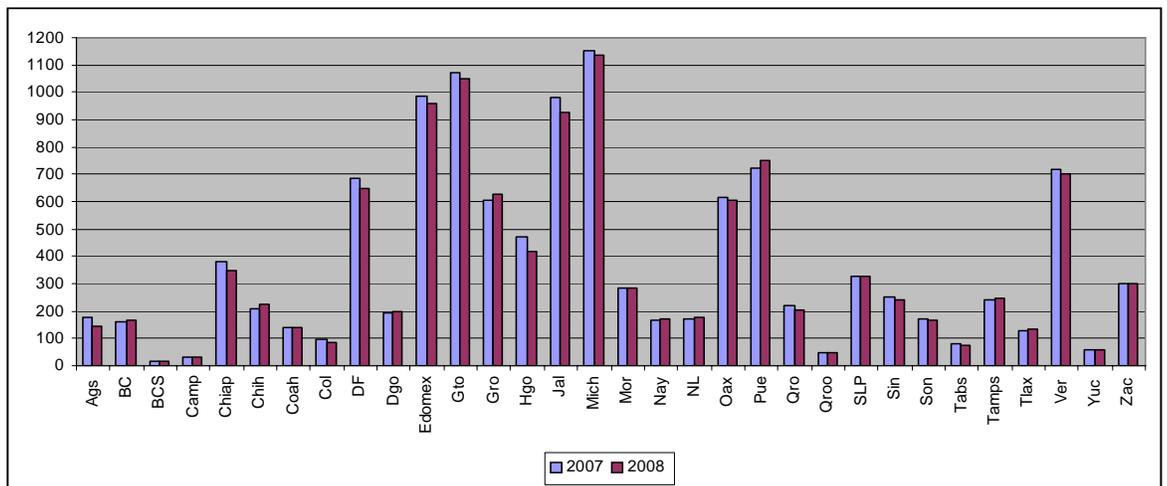
Este programa, así como otros que atienden este fenómeno y dependen del INM, no se encuen-

Gráfica 4
Evolución de las remesas
(millones de dólares)



Fuente: Banco de México, *Estadísticas, política monetaria e inflación, balanza de pagos, remesas familiares*.

Gráfica 5
Remesas familiares por estado, enero-junio
(millones de dólares)



Fuente: Banco de México, *Estadísticas, política monetaria e inflación, balanza de pagos, remesas familiares*.

tran etiquetados en el presupuesto de egresos como tales, sino que más bien provienen del presupuesto asignado al INM, principalmente en el rubro de protección a migrantes, el cual, a pesar del crecimiento esperado en el número de repa-

traciones, no presenta incremento alguno en el Proyecto Presupuestal 2009 (Cuadro 1).

En cuanto a la atención consular, la situación presupuestal no es del todo distinta. En el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federa-

ción 2009, se está proponiendo una reducción al presupuesto del IME en 5.83%. El Programa Especial de Protección y Asistencia Consular a los Mexicanos en el Exterior, así como el Programa de Consulado Móvil, no se encuentran etiquetados, por consiguiente no se conoce si existe una reducción en sus recursos (Cuadro 2).

Por último, respecto a los programas productivos que tienen como finalidad la atención de este fenómeno, según el Centro de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el crecimiento que presenta la Sedesol, de 25.9%, se genera básicamente por el incremento real que pre-

sentan nueve programas sectorizados de la dependencia, uno de ellos el Programa 3 x 1 para Migrantes, con 0.9% (Cuadro 3 y Gráfica 6).

Conclusiones

Los programas y dependencias mencionadas a lo largo de este artículo atienden, desde diversas aristas, la problemática migratoria como país expulsor de migrantes.

La migración, como país de origen, ha sido una opción frente al desempleo y la falta de oportu-

Cuadro 1
Proyecto presupuestal 2009

	<i>Unidad responsable</i>	<i>PEF 2008</i>	<i>PPEF 2009</i>	<i>Variación absoluta</i>	<i>Variación relativa (%)</i>	<i>Variación real (%)</i>
Fondo de apoyo social para ex trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos.	Subsecretaría	300 000 000	400 000 000	100 000 000	33.33	27.23
Fondo de apoyo social para ex trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos (ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados).	Subsecretaría	400 000 000				
Programa de protección a migrantes (grupos BETA).	INM	244 329 952	22 612 448	-221 717 504	-90.75	-91.17
Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos.	INM	1 590 818 802	1 592 088 496	1 269 694	0.08	-4.50

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 2
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009/ Comparativo por ramo/ Programa presupuestario, 2008-2009

	<i>Unidad responsable</i>	<i>PEF 2008</i>	<i>PPEF 2009</i>	<i>Variación absoluta</i>	<i>Variación relativa (%)</i>	<i>Variación real (%)</i>
Atención a las comunidades mexicanas en el exterior	IME	38 851 890	38 341 200	-510 690	-1.31	-5.83
Protección y asistencia consular	Dirección General de protección y asuntos consulares	186 114 173	198 726 597	12 612 424	6.78	1.89
Expedición de pasaportes y servicios consulares	Dirección General de Delegaciones	81 842 585	78 433 350	-3 409 235	-4.17	-8.55

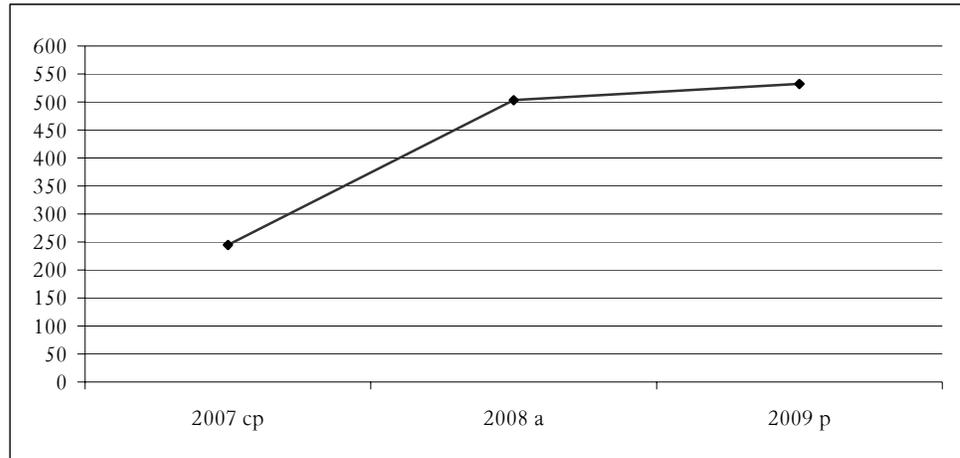
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 3
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009/
Comparativo por Ramo/ Programa Presupuestario, 2008-2009-
Programa Presupuestario = Programa 3 x 1 para Migrantes

<i>Ramo</i>	<i>Gasto total</i>			
<i>Programa presupuestario</i>		<i>Variación absoluta</i>	<i>Variación relativa (%)</i>	<i>Variación real (%)</i>
Total				
2008 A	229 470 730			
2009 P	532 375 827	302 905 097	132.00	124.87

Fuente: CEFP.

Gráfica 6
Programa 3 x 1 para Migrantes
(millones de pesos)



cp= cuenta pública
a= aprobado
p= proyecto
Fuente: CEFP.

tunidades que persisten en México. La migración ha permitido que millones de mexicanos satisfagan sus necesidades y salgan adelante mediante el trabajo que desempeñan y que es mucho mejor remunerado en el vecino país del norte.

La crisis mundial en la que estamos sumergidos puede repercutir de manera sustancial en la caída de remesas y en un incremento en el número de mexicanos que regresen de manera vo-

luntaria o por repatriaciones forzadas. Esta situación requiere que se ponga atención para fortalecer estos programas a fin de procurar aminorar el impacto de la caída en las remesas de los hogares en pobreza, así como garantizar un retorno digno y el siguiente acceso a alternativas de ocupación, empleo, salud, educación y de una vivienda digna para los migrantes, para los mexicanos.

Relevancia y prioridades del gasto en seguridad pública

Efrén Arellano Trejo

Este artículo ofrece una descripción de la evolución reciente del gasto destinado al Programa Nacional de Seguridad Pública, a fin de identificar las prioridades y modalidades de gasto propuestas por el presidente Felipe Calderón. El objetivo principal es identificar las metas propuestas en esta materia, así como los indicadores que permitan identificar las principales estrategias y acciones en esta materia.

Incremento del gasto en seguridad y defensa

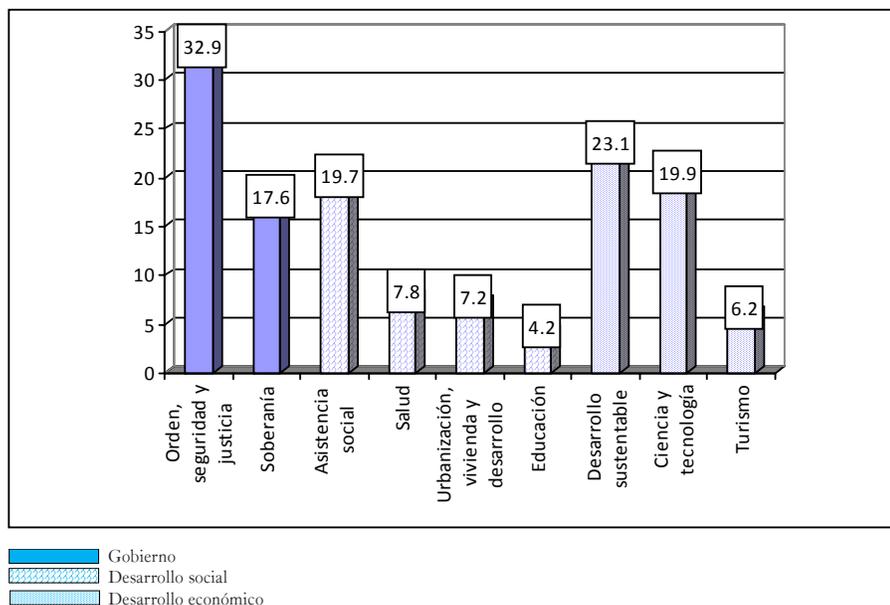
Desde la presentación del Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2009, el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, subrayó que en la asignación presupuestal se puso énfasis en fortalecer los sistemas de seguridad nacional y el desarrollo social:

[...] la orientación del gasto y la formulación de las políticas públicas atienden oportuna y eficazmente las demandas más sentidas de la ciudadanía, buscando garantizar una mayor seguridad a los individuos y a su patrimonio, así como avanzar en el combate a la pobreza. Esto se hace sin desatender otras áreas prioritarias, como la salud, la educación, el gasto en infraestructura y el campo.¹

La Gráfica 1 muestra la variación real observada entre el presupuesto 2008 y la propuesta del Ejecutivo para 2009, de acuerdo con la clasificación funcional del gasto. Las funciones con los incrementos más significativos son orden, seguridad y justicia (33%), desarrollo sustentable (23%),

¹ Palabras del secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens Carstens, durante la entrega del paquete económico 2009 en la Cámara de Diputados, 8 de septiembre de 2008, disponible en: www.shcp.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

Gráfica 1
Clasificación funcional: variación porcentual real entre Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 (porcentajes)



Fuente: Presentación realizada por el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, ante el Senado de la República, septiembre de 2008, disponible en: www.shcp.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

ciencia y tecnología (20%), asistencia social (20%) y soberanía (18%). Como se puede observar en dicha gráfica, los dos componentes de área “Gobierno”, se encuentran entre los rubros con incrementos significativos.

En la función “orden, seguridad y justicia” participan 11 diferentes entidades y la partida destinada a “provisiones salariales y económicas”. En total, como se observa en el Cuadro 1, en esta función el Ejecutivo federal propone ejercer 92.1 mil millones de pesos. Este monto se compone, principalmente, por el presupuesto presentado para el Poder Judicial y la Secretaría de Seguridad Pública (72% entre ambos); en segundo término, por el presupuesto de la Procuraduría General de la República (13%) y el Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (este último perteneciente al

Ramo 33, con casi 8%); así como por diferentes instancias vinculadas a la impartición de justicia en las áreas laboral, agraria, administrativas y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Fortalecimiento de la SSP

Durante este gobierno la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) ha adquirido una nueva relevancia, no sólo por el peso que ha tomado dentro de la función de orden, seguridad y justicia. Su presupuesto es de los que más ha crecido en los últimos dos años; con estos recursos se han ampliado las unidades administrativas que la integran, se han fortalecido sus vínculos de coordinación con autoridades estatales y municipales y existen proyectos en marcha –incluso

iniciativas de ley— para fortalecer sus instrumentos de operación, como la formación de una sola policía federal a su cargo y la ampliación y consolidación del sistema de información y telecomunicaciones.

En la Gráfica 2 se observa la evolución del presupuesto de esta secretaría durante el periodo 2001-2009 (las cifras no coinciden exactamente con la Gráfica 1, debido a las diferencias resultantes al analizar el presupuesto por función y por ramo administrativo). Durante los años de 2003 a 2005 se presentó un decremento; sin embargo, a partir de 2006 se inició un fuerte despegue para pasar de 9 337 millones de pesos a 30 995 millones que propone el Ejecutivo ejercer en 2009. Para este último año, la tasa de crecimiento es de 50% respecto a lo ejercido en 2008; el año pasado fue de 40 por ciento.

Otra forma de valorar el fortalecimiento de la SSP es observar el monto del presupuesto que ejerce, en comparación con el que disponen otras dependencias con atribuciones en materia de seguridad y defensa. El proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo considera un monto para esta secretaría equivalente a 70% del asignado para la Defensa; del doble del correspondiente a Marina y dos veces y medio más del propuesto para la Procuraduría General de la República (PGR).

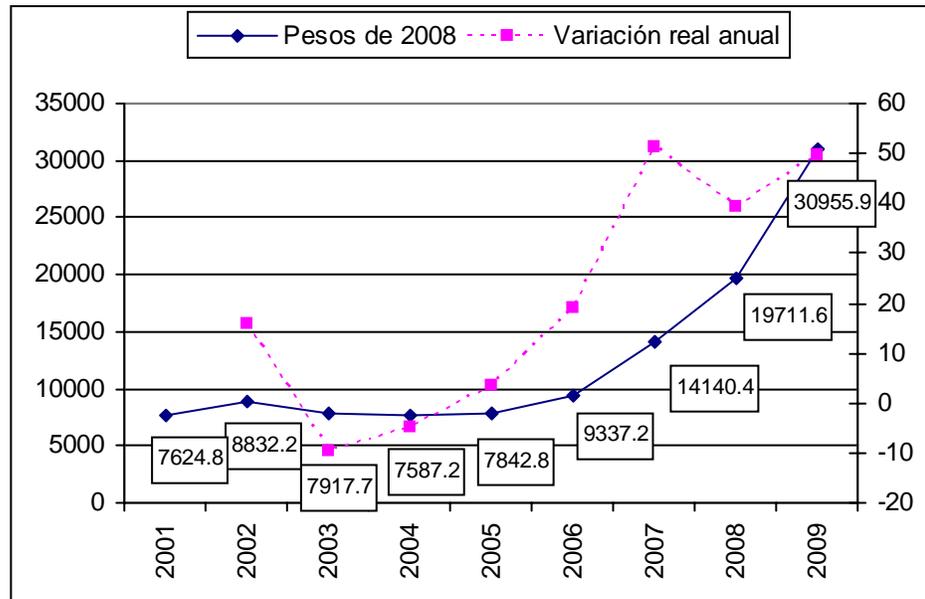
Además, considerando a estas dependencias, como se observa en el Cuadro 1, se trata de la secretaría con el mayor crecimiento respecto al presupuesto aprobado en 2008 (57%); seguida muy atrás por la PGR y Gobernación (35 y 31%, respectivamente). También hay que mencionar que el ejercicio del Fondo de Aportaciones para

Cuadro 1
Proyecto de Presupuesto de Egresos 2009. Función “Orden, seguridad y justicia”, según ramo presupuestario y entidad o destino del gasto

<i>Ramo</i>	<i>Entidad</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>%</i>
3	Poder Judicial	37 211.8	40.4
36	Seguridad Pública	29 488.5	32.0
17	Procuraduría General de la República	12 156.4	13.2
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	6 916.8	7.5
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1 473.7	1.6
23	Provisiones Salariales y Económicas	1 320.0	1.4
35	Comisión Nacional de Derechos Humanos	939.4	1.0
31	Tribunales Agrarios	899.5	1.0
14	Trabajo y Previsión Social	788.9	0.9
15	Reforma Agraria	447.9	0.5
7	Defensa Nacional	296.1	0.3
4	Gobernación	174.3	0.2
Orden, Seguridad y Justicia		92 113.3	100.0

Fuente: Presidencia de la República, Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2009, versión en CD.

Gráfica 2
Presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública 2001-2009
(millones de pesos y tasa de crecimiento)*



* 2001-2006 presupuesto ejercido; 2007 y 2008 presupuesto aprobado; y 2009 proyecto de presupuesto de egresos.

Fuente: 2001 a 2008, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Programa sectorial de seguridad pública 2007-2012* y el *Presupuesto de Seguridad Pública 2008*, Cámara de Diputados, mayo de 2008; 2009, Presidencia de la República, Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2009, versión en CD.

Cuadro 2
Principales ramos en materia de seguridad pública y defensa 2008-2009 (millones de pesos)

<i>Unidad administrativa</i>	<i>PEF 2008*</i>	<i>PPEF 2009**</i>	<i>Diferencia nominal</i>	<i>PEF 2008/PPEF 2009</i>
Secretaría de la Defensa Nacional	34 861.0	42 423.3	7 562.3	21.7
Secretaría de Seguridad Pública	19 711.6	30 995.9	11 284.3	57.2
Secretaría de Marina	13 382.7	15 757.3	2 374.6	17.7
Procuraduría General de la República	9 307.8	12 605.8	3 298	35.4
Secretaría de Gobernación	6 736.9	8 834.1	2 097.2	31.1
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	6 000.0	6 916.8	916.8	15.3

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Principales contenidos del paquete económico 2009*, México, Cámara de Diputados, septiembre de 2008.

la Seguridad Pública (FASP) se realiza a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública, adscrito administrativamente a la SSP.

Exposición de motivos

Dentro de la exposición de motivos correspondiente al rubro “Seguridad pública y procuración de justicia”, el Ejecutivo federal argumenta que los recursos se utilizarán para

[...] garantizar el acceso a un sistema de justicia eficaz, combatir la impunidad y disminuir los niveles de incidencia delictiva, así como para recuperar la confianza de la población respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades.

Asimismo, también expresa que se han considerado las necesidades surgidas a partir de la reforma constitucional en materia de justicia y seguridad pública, publicadas en junio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, y los compromisos del Ejecutivo derivados del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, firmado en agosto de este mismo año.

En materia de seguridad pública, la reforma realizada al artículo 21 constitucional otorga la facultad de investigación a las policías –bajo el mando del ministerio público en esta función–; establece la obligación a las corporaciones de los tres órdenes de gobierno de estar coordinadas; y faculta al Sistema Nacional de Seguridad Pública para regular la “selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública”.²

² Sobre esta reforma y la situación de las instituciones

Por otra parte, en el “Acuerdo Nacional por la Seguridad” el Ejecutivo se comprometió, entre otras cosas, a reasignar partidas dentro del presupuesto “a fin de fortalecer y dotar de mayor eficacia los sistemas de seguridad y procuración de justicia”. En tanto, la Cámara de Diputados asumió el compromiso de revisar las “prioridades presupuestales a fin de que el Estado cuente con recursos para hacer frente de manera eficaz a la delincuencia”; incrementar y etiquetar la asignación de recursos para la operación y desarrollo de las policías estatales y municipales, así como para la prevención social del delito; y auditar dichos recursos a través de la Auditoría Superior de la Federación.³

A partir de estas directrices, de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto del presupuesto 2009, el Ejecutivo federal se propone realizar las siguientes acciones generales:

- Evaluar al personal federal y simultáneamente a las corporaciones policiales estatales y municipales, así como incluir el mecanismo de observador ciudadano.
- Promover la creación de centros estatales de control de confianza y la participación de centros públicos y privados certificados en la materia.
- Garantizar la cobertura de un número telefónico único en todo el país para el Sistema de Atención de Emergencias y el Servicio de Atención Ciudadana Anónima.

policiales, véase Efrén Arellano Trejo, “Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma”, documento de trabajo núm. 58, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, octubre de 2008, disponible en: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

³ Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto de 2008, disponible en: www.dof.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

ma, en coordinación con las entidades federativas.

- Iniciar la construcción de dos centros federales de readaptación social, con una previsión de 1 200 millones de pesos.
- La interconexión e intercambio de información a escala nacional a través de Plataforma México, que contendrá un módulo especial para el combate al secuestro.

Para realizar dichas acciones, los aumentos más significativos están ubicados en los órganos desconcentrados Policía Federal Preventiva (PFP), con un incremento de 90% respecto a los recursos ejercidos el año pasado y Prevención y Readaptación Social, con un incremento de 80 por ciento.

En el Cuadro 3 se puede observar que durante el gobierno del presidente Felipe Calderón

se ha fortalecido la participación –dentro del gasto de esta secretaría– tanto de la PFP como del denominado sector central.

Por otra parte, el Cuadro 4 desglosa el presupuesto de esta secretaría, en función de los programas presupuestarios que se tienen previstos llevar a cabo. Ahí se observa que la parte más significativa, 43%, está destinada a la “implementación de operativos”, que corresponde básicamente a la función de la PFP. El segundo rubro en importancia –aunque muy por debajo– es el Subsidio en Materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal, con 13% del presupuesto.

Este subsidio se estableció por primera vez en 2008, con un monto inicial de 3 589.4 millones de pesos, para apoyar a los municipios del país y delegaciones del D.F. con los mayores ín-

Cuadro 3
Secretaría de Seguridad Pública: gasto ejercido y asignado
(millones de pesos y porcentajes)*

<i>Planeación</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	5156.8	6 389	6 259	6 397.6	6 976.9	8 676.0	13 664.7	19 711.6	30 955.9
Sector central	606.4	803.9	810.9	796	822.9	955.9	5 287.6	4 985.3	6 238.3
Consejo de Menores	41.4	46	49.5	55.5	58.3	64.9	78.3	86.6	77.3
Policía Federal Preventiva	3 229.3	3 946.6	3 734.2	3 732	3 842.1	4 791.4	4 721.6	7 942.6	15 248.0
Secretariado Ejecutivo del SNSP	286	311.3	334	418.4	310.6	740.5	1 154.0	4 226.3	4 912.3
Prevención y Readaptación Social	993.7	1 281.2	1 330.4	1 395.7	1 943.0	2 123.3	2 423.2	2 470.8	4 480.0
Participación porcentual									
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Sector central	11.76	12.58	12.96	12.44	11.79	11.02	38.70	25.29	20.15
Consejo de Menores	0.80	0.72	0.79	0.87	0.84	0.75	0.57	0.44	0.25
Policía Federal Preventiva	62.62	61.77	59.66	58.33	55.07	55.23	34.55	40.29	49.26
Secretariado Ejecutivo del SNSP	5.55	4.87	5.34	6.54	4.45	8.54	8.45	21.44	15.87
Prevención y Readaptación Social	19.27	20.05	21.26	21.82	27.85	24.47	17.73	12.53	14.47

* 2001 a 2006 corresponde a presupuesto ejercido; 2007 a 2009 corresponde al proyecto de presupuesto.

Fuente: 2001 a 2008, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Programa sectorial de seguridad pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008*, Cámara de Diputados, mayo de 2008; 2009, Presidencia de la República, Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2009, versión en CD.

Cuadro 4
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.
Secretaría de Seguridad Pública, resumen por programa presupuestario
(millones de pesos)

<i>Programa</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>%</i>
Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito	13 506.9	43.6
Otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, Municipios y el Distrito Federal	4 137.9	13.3
Actividades de apoyo administrativo	3 724.4	12.0
Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito	2 411.3	7.8
Administración del sistema federal penitenciario	2 155.9	7.0
Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública	1 427.1	4.6
Mantenimiento de infraestructura	1 200.0	3.9
Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los gobiernos estatales	932.5	3.0
Plataforma México	585.7	1.9
Ejecución y seguimiento de las resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública	257.7	0.8
Operación del Registro Público Vehicular	246.7	0.8
Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y el respeto a los derechos humanos	169.5	0.5
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	114.2	0.4
Administración del proceso de impartición de justicia a menores infractores	72.9	0.2
Apoyo para el cumplimiento de compromisos del Comité de Planeación de Emergencias Radiológicas Externas	13.3	0.04
Total	30 955.9	99.9

Fuente: Presidencia de la República, Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2009, versión en CD.

dices de criminalidad. Estos recursos se canalizaron a tres actividades principales: desarrollo del servicio de carrera policial; equipamiento básico de las corporaciones policiales; e infraestructura y modernización del equipo necesario para la interconexión a la Plataforma México.⁴

⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Programa sectorial de seguridad...*, op. cit., pp. 18-19.

Principales retos y avances

El establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública no ha logrado desde su creación —en 1995— establecer la coordinación adecuada y fluida entre las instituciones y corporaciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno, así como abatir la delincuencia y la sensación de in-

seguridad. Entre otras cosas, como se detalla a continuación, persisten altos índices delictivos, en particular delitos con violencia, así como una baja profesionalización de las policías.

Índices delictivos y percepción de inseguridad

Las estadísticas delictivas en todo el mundo tienen el inconveniente de no registrar los delitos que no son denunciados. Este problema es más grave en aquellos países –como México– en los cuales la población no tiene confianza en los policías o percibe una baja eficiencia en las acciones de investigación y castigo de la delincuencia. Por ello, es frecuente recurrir al registro de homicidios dolosos como un indicador más cercano sobre el comportamiento de la delincuencia. Un trabajo realizado por el CESOP en 2002, encontró que la tasa de homicidio doloso en México sólo era superada por algunos países de África y de Centroamérica. En la Gráfica 3 se constata la evolución de este delito para el periodo 2000-2006. Ahí se puede observar una constante disminución de este delito durante seis años consecutivos y un ligero repunte para 2006. No obstante, esto no significa una reducción significativa de este delito.

En la Gráfica 4 se observa la tendencia a nivel de percepción de los ciudadanos. En un periodo de 10 años (1997-2007) logró disminuir el porcentaje de ciudadanos que consideraron como “mala” o “muy mala” la situación de la “seguridad pública” en el país. Sin embargo, dicho porcentaje empezó a crecer desde marzo de 2007 –cuando estaba en 48%– y hasta agosto de este año, cuando llegó a 77 por ciento.

Profesionalización de las instituciones policiales

Según las evidencias disponibles, si bien el número de policías ha crecido constantemente, la calidad de su desempeño no ha mejorado. Peor aún, según lo reconoció el entonces secretario técnico del Sistema Nacional de Seguridad, Roberto Campa, en México existe un exceso de policías: para 2008 existían 29 353 efectivos federales y 349 163 policías estatales y municipales, incluyendo preventivos, ministeriales, de tránsito y bancarios; una tasa de 343 policías por cada 100 mil habitantes. Esto significa –en opinión de Campa Cifrián– que tenemos “mucho más policías de los que tienen países y sociedades con condiciones mucho mejores de seguridad”. En tasas por cada 100 mil habitantes, Colombia tiene 217 policías y Francia 100.⁵

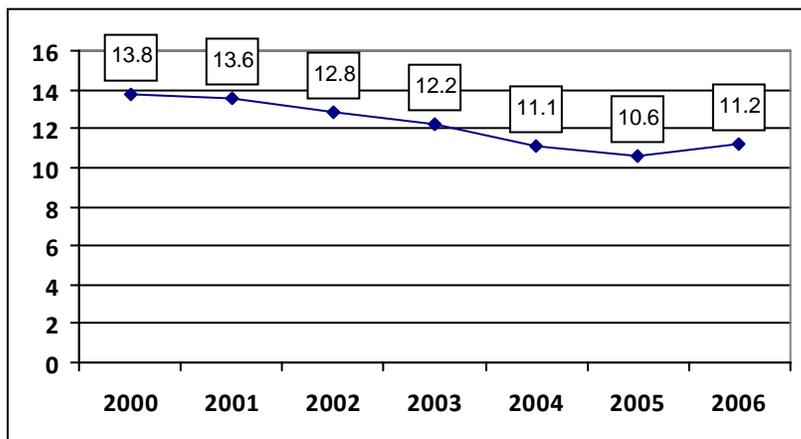
En esta exposición, Campa Cifrián reconoció que los policías estatales y municipales cuentan con un promedio de escolaridad de secundaria. Esta situación contrasta con lo que ocurre en diversos países, en los cuales se ha realizado un esfuerzo sostenido por varios años para mejorar sus niveles educativos. Así, por ejemplo, en Estados Unidos la educación promedio del funcionario policial subió considerablemente en 20 años: en 1969 el promedio de años de estudio llegaba a la secundaria, en 1990 alcanzó dos años de estudios universitarios.⁶

Los trabajos de otros investigadores han destacado la existencia de grupos de poder que administran y controlan los recursos asignados a la policía; la falta de instrumentos de planeación y estrategias para realizar sus acciones cotidianas; la inexistencia de controles internos y externos

⁵ Roberto Campa Cifrián, en *Memoria del simposium internacional sobre seguridad pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008.

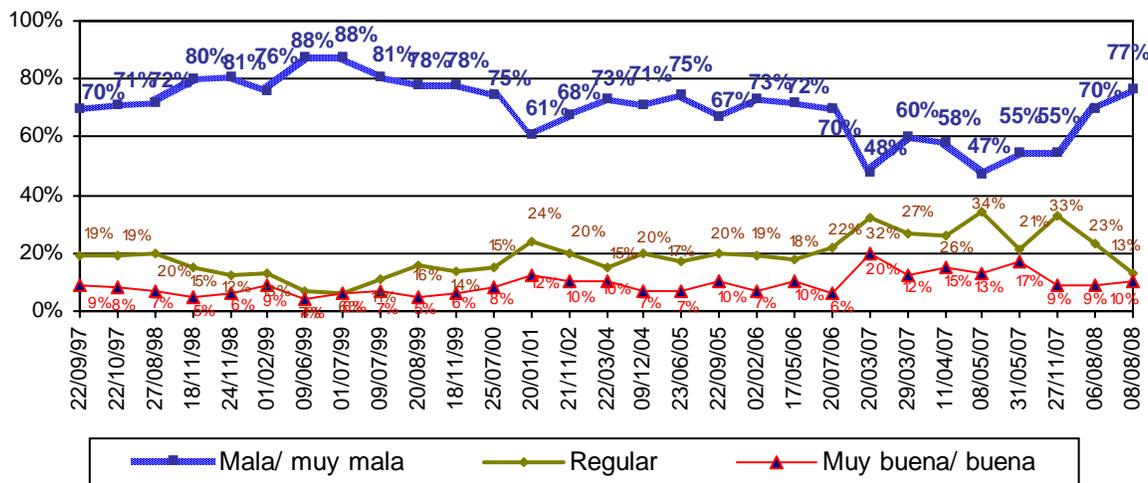
⁶ *Idem.*

Gráfica 3
Tasas de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, secretariado ejecutivo, México, 2006.

Gráfica 4
¿Cómo calificaría usted la seguridad pública en México, es buena o mala?



Fuente: *Excelsior*, 29 de agosto de 2008, p. 18, con base en encuestas telefónicas nacionales realizadas por Ulises Beltrán y Asociados.

que propicien una adecuada rendición de cuentas; y una orientación de sus servicios hacia la protección de la integridad y bienes de los ciudadanos.⁷

⁷ Un análisis más detallado de estos temas se encuentra en Efrén Arellano, "Instituciones policiales: situación...", *op. cit.* Véase también *Reforma*, "Reviven en SSP 'La Hermandad'", 27 de octubre de 2008, p. 1. Según esta nota, "vuelven a la

Frente a este panorama, el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley que se propone derogar la actual Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y

policía del D.F. miembros de grupos acusados de solapar actos de corrupción".

crear la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁸ Con esta nueva norma, se desarrollan los procedimientos para establecer en todo el país nuevos instrumentos y principios para impulsar la carrera policial.⁹

Adicionalmente –por lo que respecta a la policía federal– el Ejecutivo federal presentó una iniciativa para expedir la Ley de la Policía Federal, con el objetivo de transformar la actual Policía Federal Preventiva en la Policía Federal, que tendría un mando único centralizado a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Esta policía tendría las funciones de aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos, así como de investigar los delitos bajo la conducción del ministerio Público de la Federación.¹⁰

Esta última iniciativa se inscribe en la tendencia del actual Ejecutivo por ampliar y fortalecer la capacidad, el presupuesto y las facultades de la SSP.

Conclusiones

El gasto en materia de seguridad pública se ha incrementado consistentemente durante el gobierno del presidente Felipe Calderón. Este incremento se ha acompañado de una estrategia para fortalecer los recursos asignados de manera directa a los municipios con los mayores índices

delictivos, a través de la creación del Subsidio en Materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, y al mismo tiempo el fortalecimiento de los recursos, el mando y las facultades de la SSP.

Para 2009, de acuerdo con la propuesta del Ejecutivo, esta última dependencia tendría recursos equivalentes al 70% de los que ejerce la Defensa, el doble del correspondiente a Marina y dos veces y medio más del propuesto para la PGR.

La más reciente reforma constitucional en la materia –publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de este año– introduce una serie de principios para la transformación de los cuerpos policiales, entre los que destaca que “la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública” estará a cargo de los tres órdenes de gobierno a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la participación de la comunidad en la evaluación de los cuerpos policiales.

Se trata de una nueva prioridad para este sistema, poco atendida desde su creación en 1995. En este trabajo se aportaron evidencias sobre la escasa profesionalización de los policías y el deterioro de los indicadores sobre la incidencia delictiva y la percepción de inseguridad. Se trata de los indicadores más sensibles para el seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno federal en esta materia.

⁸ Iniciativa del Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2604-I, jueves 2 de octubre de 2008.

⁹ Dichos instrumentos y principios fueron introducidos a la Constitución en este año. *Cfr.* Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008, primera sección, p. 8; disponible en: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2008).

¹⁰ Iniciativa de decreto que expide la Ley de la Policía

Federal, recibida del Ejecutivo federal, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2618-I, miércoles 22 de octubre de 2008.

REPORTES CESOP

2007

1. TRABAJO
2. RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012
4. SEGURIDAD PÚBLICA
5. GLOSA DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO
6. PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO
7. EVALUACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA
8. PODER LEGISLATIVO Y OPINIÓN PÚBLICA

2008

9. CALIDAD DE VIDA
10. SECTOR ENERGÉTICO
11. EL COMBATE A LA POBREZA
12. OPINIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN LEGISLATIVA
13. INFRAESTRUCTURA
14. COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO
15. MEDIO AMBIENTE
16. GLOSA DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

R E P O

R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura