

ORT E

PRE

C

E

S

O

P

EL RECORTE DEL PRESUPUESTO Y SU IMPACTO  
EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

- 1 **Presentación**  
Francisco J. Sales Heredia
- 3 **El recorte presupuestal en un escenario macroeconómico adverso a México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- 21 **La brecha fiscal y el balance en el gasto federalizado**  
Carlos Vázquez Hernández
- 26 **Los programas sociales y la crisis económica**  
Liliam Flores O. Rodríguez
- 37 **La inversión en infraestructura: avances y retos en el entorno de la crisis económica mundial**  
Salvador Moreno Pérez e Iván H. Pliego Moreno
- 46 **Los fideicomisos públicos y la transparencia**  
Gilberto Fuentes Durán
- 51 **SECCIÓN DE ENTREVISTAS. Presupuesto y crisis económica**  
Liliam Flores O. Rodríguez
- 53 **SECCIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA. Crisis y evaluación de la política económica**  
Efrén Arellano Trejo

Reporte CESOP

Número 25

Agosto de 2009



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

Saúl Munguía Ortiz  
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  
DIRECTOR DE OPINIÓN PÚBLICA

Ernesto Caveró Pérez  
SUBDIRECTOR DE ANÁLISIS  
Y PROCESAMIENTO DE DATOS

Josué Jijón León  
COORDINADOR TÉCNICO

Juan Carlos Amador Hernández  
Efrén Arellano Trejo  
José Alonso Contreras Macías  
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez  
Gilberto Fuentes Durán  
José de Jesús González Rodríguez  
Dunia Ludlow Deloya  
Jesús Mendoza Mendoza  
Salvador Moreno Pérez  
Iván H. Pliego Moreno  
Octavio Ruiz Chávez  
Roberto Vallín Medina  
Carlos Agustín Vázquez Hernández  
INVESTIGADORES

Elizabeth Cabrera Robles  
Matilde Gómez Vega  
Mariela Monroy Juárez  
Roberto Ocampo Hurtado  
Edgar Pacheco Barajas  
APOYO EN INVESTIGACIÓN

Francisco J. Sales Heredia  
DIRECTOR DEL REPORTE CESOP

Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez  
COORDINADORA DE ESTE NÚMERO

Alejandro López Morcillo  
Roberto Vallín Medina  
EDITORES

Reporte CESOP, núm. 25, agosto de 2009. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

# Presentación

*Francisco J. Sales Heredia\**

La reciente disminución de la actividad económica y de los precios del petróleo han tenido como consecuencia una baja recaudación fiscal. El Ejecutivo Federal ha decidido decretar un recorte presupuestal en áreas no sustantivas. Tal decremento del gasto tiene lugar en un momento político en el que la recién electa Cámara de Diputados, con mayoría de oposición, tendrá que evaluar y en su caso modificar el presupuesto del 2010, que claramente por las cifras que anuncia el Ejecutivo Federal será un presupuesto restrictivo.

Los recortes en el mes de julio contrastan con la política expansiva de gasto de inicios del sexenio cuando los altos precios del petróleo contribuyeron a generar un fondo con importantes excedentes distribuidos entre los estados de la República. Este período ha terminado y el país se enfrenta a un entorno desalentador para los próximos años. Es posible apreciar que los fondos petroleros ya han sido utilizados, los precios del petróleo y la capacidad de exportación disminuyen, las exportaciones manufactureras tardarán en recuperarse y el mercado interno se contraerá por la falta de inversiones y de gasto. Las posibilidades del gobierno para generar recursos requieren todas de un pacto político nada sencillo entre las diversas fuerzas. Se trata de la eliminación de subsidios en bienes y servicios públicos, del aumento de impuestos, de la reducción del aparato gubernamental o de un mayor endeudamiento público. Ello presagia un decrecimiento mayor de la economía, en el marco de una ya creciente debilidad estructural de la economía mexicana, a menos que el equilibrio entre estas políticas produzca una oportunidad de crecimiento renovado.

En mayor grado que en años anteriores, se evidencia la necesidad de una profunda reforma fiscal. Sin embargo no es claro cuáles son los posibles caminos para lograr una distribución justa de las cargas tributarias entre los ciudadanos y las empresas del país, que redunde en un crecimiento que beneficie prioritariamente al 50 por ciento de la población mexicana, hoy en pobreza.

En este número del *Reporte Cesop* damos cuenta de la gravedad de la situación ma-

\* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del área de Estudios Sociales del CESOP. Sus líneas de investigación son: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

croeconómica vinculada a la disminución de los fondos de reserva y de los ingresos fiscales, así como a los recién anunciados recortes del presupuesto para este año y a la propuesta de reducción del presupuesto de gasto para el 2010. De igual modo señalamos las políticas que han diseñado y aplicado otros países del área para enfrentar la crisis económica internacional.

Asimismo se abordan los efectos de la reducción de los ingresos fiscales en las participaciones y aportaciones a los estados, que a su vez deberán realizar un esfuerzo adicional de recaudación sin poner en peligro áreas sustantivas de la economía social.

De igual modo el *Reporte* analiza el impacto de la disminución de ingresos y del recorte presupuestal en algunos de los programas federales de combate a la pobreza; y asimismo y

sobre todo, las posibles áreas de oportunidad para hacer más eficiente y justa la distribución de los recursos en dichos programas.

Examinamos los cambios en los proyectos de infraestructura, así como sus subejercicios y los impactos de la suspensión o posposición de tales proyectos en las diversas regiones del país.

Complementamos el presente número con un artículo sobre el monto de los fideicomisos públicos y el tema de la transparencia con relación a su funcionamiento. Presentamos una entrevista con el diputado Javier Guerrero, secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LX legislatura, sobre el presupuesto y la crisis económica. Finalmente se aborda la apreciación de los ciudadanos, en las encuestas nacionales acerca de la forma en que el Ejecutivo maneja la economía.

# El recorte presupuestal en un escenario macroeconómico adverso a México

*Juan Carlos Amador Hernández\**

## **Introducción**

Indudablemente el mundo enfrenta hoy su peor crisis desde los años treinta. La crisis financiera de las economías desarrolladas y la incertidumbre configuran un escenario económico mundial que dificulta las acciones de gobierno. La pérdida de confianza de los actores económicos, la escasez de crédito, el desempleo, la disminución de los flujos financieros de las economías desarrolladas a las economías emergentes, la caída en el comercio mundial, son algunos de los efectos de la crisis mundial hasta el momento.

Asimismo, la crisis financiera de Estados Unidos se ha traducido en el deterioro de diversos indicadores macroeconómicos de la economía mexicana, superando los pronósticos de inicio del año y vulnerando la efectividad de los instrumentos contracíclicos.

\* Economista egresado de la UNAM con estudios de doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: federalismo, educación, política macroeconómica, sector energético. Correo electrónico: [juan.amador@congreso.gob.mx](mailto:juan.amador@congreso.gob.mx)

Por ello “las políticas fiscales enfrentan no sólo el reto de estabilizar el crecimiento económico con estímulos y medidas anticíclicas, sino también el de diseñar instrumentos para proteger a la población más vulnerable de los impactos de la crisis”.<sup>1</sup>

El presente artículo intenta mostrar los elementos más importantes de la crisis internacional que han impactado en la economía y en las finanzas públicas mexicanas lo que ha provocado que, a través de la Secretaría de Hacienda, el Ejecutivo Federal haya aplicado hasta el momento dos ajustes presupuestales por un monto total de 85 mil millones de pesos.

## **Contracción de la actividad económica**

### *Entorno internacional*

A lo largo del primer semestre del 2009 los indicadores macroeconómicos han mostrado un

<sup>1</sup> Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, en la inauguración del Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe, Montevideo, Uruguay, 19-20 de mayo de 2009.

importante deterioro. Una de las principales causas de ello radica en que la economía mexicana depende en gran medida de la actividad económica de Estados Unidos (EU) por las divisas que ingresan al país vía turismo, remesas, exportaciones e inversión.

Durante el primer trimestre de 2009 la economía de EU se contrajo 5.5 por ciento a tasa trimestral anualizada (2.5 por ciento con relación al mismo trimestre del año anterior). Ello representó la tercera caída consecutiva del Producto Interno Bruto (PIB) y la segunda más grande desde 1982, lo que obedeció fundamentalmente a la disminución de la inversión bruta, que registró su mayor contribución negativa al crecimiento del PIB desde 1975 (-8.2 puntos porcentuales).<sup>2</sup>

El informe del Banco de México sobre la inflación del segundo trimestre señala que se espera que la economía estadounidense se fortalezca de manera gradual durante el segundo semestre de 2009, apoyada por las medidas de estímulo fiscal y monetario y mejores condiciones en los mercados financieros. No obstante, el mismo informe refiere que el consenso de los analistas del sector privado de EU proyecta una contracción del PIB de 2.6 por ciento durante el año.

Para 2010 se anticipa un crecimiento para EU de alrededor de 2.0%<sup>3</sup>, lo que contribuiría

<sup>2</sup> Banco de México, "Informe sobre la inflación abril-junio 2009", México, p. 14 ([www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx))

<sup>3</sup> Las proyecciones de tendencia central de la Junta de gobernadores y de los presidentes de los bancos de la Reserva Federal que participaron en la reunión de junio del Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC por sus siglas en inglés), contemplan una contracción del PIB de entre 1.0 y 1.5 por ciento en 2009 y un crecimiento de entre 2.1 y 3.3 por ciento en 2010 (variación al cuarto trimestre a tasa anual),

a impulsar la actividad económica en México. Sin embargo, según los especialistas los principales retos para las autoridades estadounidenses continúan siendo la normalización de la situación del sistema financiero, la disminución de los enormes déficit fiscales previstos para los próximos años y la definición de una estrategia de salida de las medidas de relajamiento crediticio implementadas por el Banco de la Reserva Federal para apoyar a los sectores real y financiero.

También el incremento de los precios de las materias primas ha generado impactos directos en las economías del mundo. Durante el segundo trimestre de 2009, los precios internacionales de los granos más importantes por su impacto en la inflación interna de México, continuaron abonando la trayectoria alcista iniciada a principios de año. En este periodo, los precios internacionales del maíz, de la soya y del trigo aumentaron 10.8, 35.0 y 12.7 por ciento, respectivamente.

Según señala el Fondo Monetario Internacional (FMI), aunque las perspectivas para la economía mundial siguen siendo muy inciertas, se observa una mejora significativa de las condiciones financieras internacionales e indicios de una menor debilidad de la actividad económica global. El FMI asimismo anticipa una contracción del PIB global en 2009, resultado de una caída de la producción en las economías avanzadas y una modesta expansión en las emergentes, lo mismo que prevé cierto fortalecimiento de la actividad económica mundial en el segundo semestre del año (Cuadro 1).

Banco de México, "Informe sobre la inflación abril-junio 2009", México, p. 15 ([www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)).

**Cuadro 1**  
**Pronósticos del FMI para el crecimiento del PIB para 2009 y 2010**  
 (variaciones %)

	2008	2009	2010
<b>Crecimiento economía mundial*</b>	<b>3.1</b>	<b>-1.4</b>	<b>2.5</b>
Economías avanzadas	0.8	-3.8	0.6
Estados Unidos	1.1	-2.6	0.8
Japón	-0.7	-6.0	1.7
Zona Euro	0.8	-4.8	-0.3
Economías emergentes y en desarrollo	6.0	1.5	4.7
Asia	7.6	5.5	7.0
China	9.0	7.5	8.5
India	7.3	5.4	6.5
Latinoamérica	4.2	-2.6	2.3
Brasil	5.1	-1.3	2.5
<b>México</b>	<b>1.3</b>	<b>-7.3</b>	<b>3.0</b>

\* Ponderaciones basadas en paridad de poder de compra

Fuente: Banco de México, "Informe sobre la inflación abril-junio 2009", México, p. 35 ([www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)), con información del Fondo Monetario Internacional.

Para 2010 el FMI espera una recuperación, aunque más lenta que en ciclos previos debido al proceso de despalancamiento financiero en marcha, a la escala global de la crisis y a las dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública de algunas economías avanzadas que pudieran provocar presiones adicionales al alza sobre sus tasas de interés de largo plazo.<sup>4</sup>

#### *Indicadores macroeconómicos de México*

El principal indicador macroeconómico de referencia es el crecimiento real del PIB. A partir del segundo trimestre del 2008 se registra

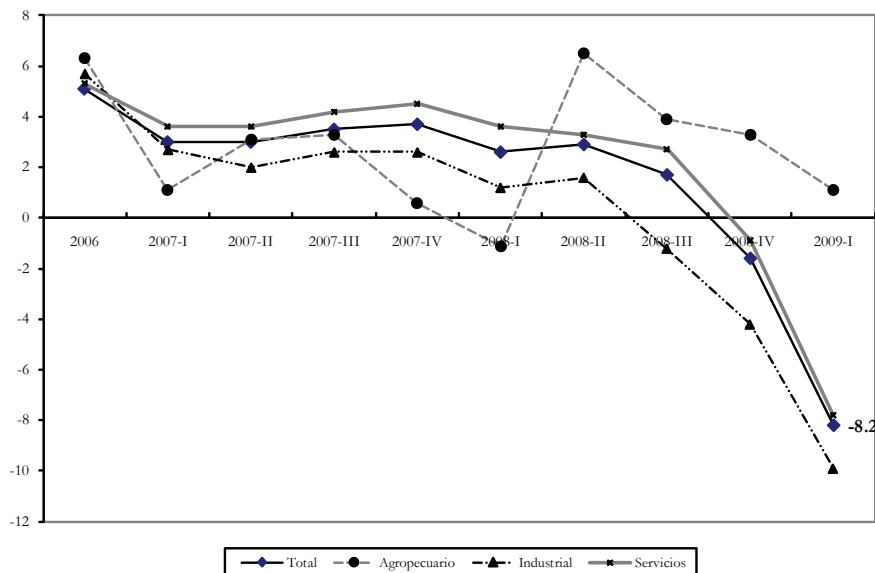
<sup>4</sup> Banco de México, "Informe sobre la inflación abril-junio 2009", México, p. 35 ([www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)).

la desaceleración de los sectores económicos, situación que se agrava señaladamente a partir del cuarto trimestre del 2008 y el primero del 2009. Durante el primer trimestre de 2009 el valor real del PIB se redujo a una tasa anual de 8.2%, equivalente a una disminución trimestral de 5.9% en cifras ajustadas por estacionalidad (Gráfica 1).

De los tres sectores económicos, sólo el primario registró una tasa positiva de crecimiento de 1.4 por ciento en el primer trimestre, debido al incremento en la superficie cosechada, con una mayor producción de cultivos como sorgo, maíz en grano, avena forrajera, cebolla y mango, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Mientras, el sector industrial registró una caída anual de 9.9 por ciento, fundamental-

**Gráfica 1**  
**Producto Interno Bruto 2006- 2009\***  
 (variación % real anual)



\* Cifras preliminares.

Fuente: SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, segundo trimestre de 2009", México. p. 6.

mente por el decrecimiento del 13 por ciento de la producción manufacturera y del 7.7 por ciento en la industria de la construcción.

El sector servicios se contrajo 7.8 por ciento por la caída del comercio que observó una reducción anual de 17.2 por ciento, por la de los servicios inmobiliarios y de alquiler que cayeron a una tasa anual de 10.6 por ciento y por la disminución de las actividades de transportes, correos y almacenamientos a una tasa anual del 10.3 por ciento.

A partir de los indicadores referidos, la situación al primer trimestre nos muestra un complicado escenario para el segundo. La SHCP estima que durante el segundo trimestre de 2009 el valor real del PIB ha caído a una tasa real anual cercana al 10.4 por ciento, por el

adverso entorno internacional y sobre todo por la debilidad de la demanda externa que provocó que las exportaciones mexicanas disminuyeran significativamente, sobre todo los sectores automotriz y electrónico. Asimismo, la SHCP señala que el brote de influenza A/H1N1 durante el mes de abril y mayo afectó temporalmente actividades en varios sectores y regiones, particularmente las relacionadas con el turismo y el esparcimiento.

Por su parte, las exportaciones de mercancías alcanzaron un monto de 104 mil 312 millones de dólares al segundo trimestre, con una reducción de 30.2 por ciento a una tasa anual. Por componente, las ventas al exterior de productos petroleros se redujeron a una tasa anual de 55.6 por ciento, mientras que las



manufactureras se contrajeron 25.2 por ciento (Gráfica 2).

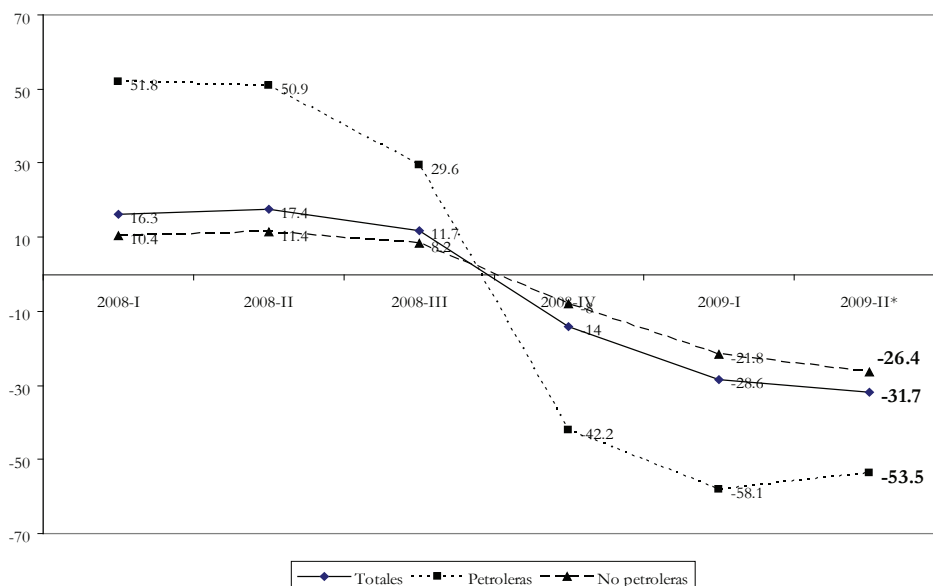
En materia de empleo, al 30 de junio de 2009 el número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se ubicó en 13 millones 793 mil personas, con una reducción anual de 596 mil plazas (4.1%); durante el segundo trimestre de 2009 la tasa de desocupación fue de 5.24 por ciento de la población económicamente activa (PEA), mientras que la de 2008 fue de 3.47 por ciento.<sup>5</sup>

Por otra parte, el Banco de México (BM) informa que el flujo de las remesas provenien-

tes de EU se ha reducido por la recesión de la actividad económica y controles oficiales más estrictos. De enero de 2007 al primer semestre de 2009 el monto de las remesas fue de 62 mil 284.8 mdd, de los cuales<sup>6</sup> en el 2007 se capturaron 26 mil 068.7 mdd; en el 2008, 25 mil 137.4 mdd y durante el primer semestre del 2009, 11 mil 078.8 mdd (Gráfica 3).

Asimismo, las estimaciones del BM sobre la actividad económica nacional plantean que para el resto del 2009 habrá una caída anual que oscila entre -6.5 y -7.5 por ciento con respecto al año anterior y que se espera una ligera

**Gráfica 2**  
**Exportaciones mexicanas totales 2008-2009\***  
(variación porcentual anual)



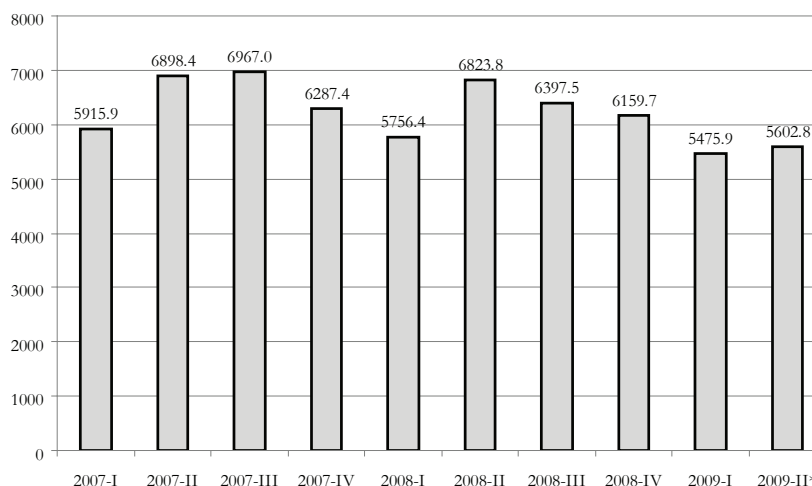
\* Cifras preliminares.

Fuente: SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, segundo trimestre de 2009", México, p. 25.

<sup>5</sup> SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, segundo trimestre de 2009", México, p. 9 ([www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)).

<sup>6</sup> Reyes Tépac M., "La captación del flujo de remesas en México, 2007-2009", Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis, México, agosto 2009, pp. 10-12 (<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-29-09.pdf>)

**Gráfica 3**  
**Captación trimestral de las remesas familiares en México 2007-2009**  
(millones de dólares)



\*Cifras preliminares

Fuente: Reyes Tépac M., “La captación del flujo de remesas en México, 2007-2009”, Servicios de Investigación y Análisis, H. Cámara de Diputados. México, agosto 2009. pp. 10-12, (<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-29-09.pdf>).

mejoría en la tasa de crecimiento económico para el 2010 entre 2.5 y 3.5 por ciento, cifras que guardan correspondencia con las estimadas por el FMI (Gráfica 4).

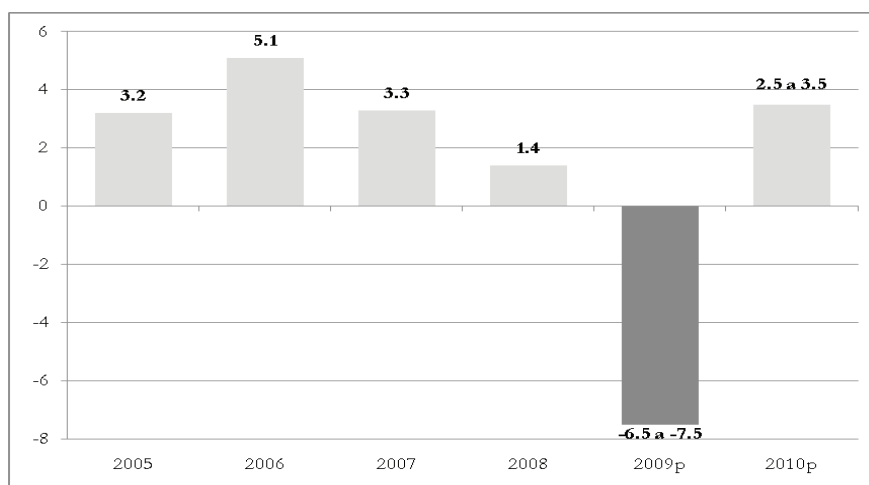
### **Las finanzas públicas en un entorno adverso**

El Gobierno Federal define los ingresos y su presupuesto de egresos con base en las estimaciones de distintos indicadores macroeconómicos como el PIB, la inflación y el tipo de cambio, entre otros. Sin embargo, en razón del entorno recesivo internacional, para 2009 dichas estimaciones han quedado superadas, ya que se estima este año una caída mayor al 6.0 por ciento anual (Cuadro 2).

En este contexto, los ingresos del Gobierno Federal han sido impactados por el deterioro económico nacional. De acuerdo al “Informe sobre la situación de las finanzas públicas y la deuda al segundo trimestre del 2009”, los ingresos presupuestarios del sector público se ubicaron en 1 billón 332 mil 171 millones de pesos, 7.8 por ciento menores en términos reales a los de enero-junio de 2008, debido, principalmente, a los menores ingresos provenientes de la actividad petrolera y a la menor recaudación tributaria no petrolera, que disminuyeron en términos reales 22.2 y 13.6 por ciento, respectivamente.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> SHCP, “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, segundo trimestre de 2009”, México.

**Gráfica 4**  
**México: crecimiento estimado del PIB**



Fuente: Banco de México, “Presentación ejecutiva del Informe sobre la inflación abril – junio 2009”, México, p. 30.

**Cuadro 2**  
**Comparativo de criterios generales de política económica 2008-2010\***

	CGPE 2008		CGPE 2009		CGPE 2010
	<i>Iniciativa</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Art. 42 LFPRH</i>
PIB (Crecimiento real anual)	3.5	3.7	3.0	1.8	2.0
Tipo de cambio nominal	11.3	11.2	10.4	11.7	14.6
Balance público (% PIB)	0.0	0.0	0.0	-1.8	-1.8
PIB EE.UU.	2.8	2.8	1.5	0.0	1.9
Petróleo	46.6	49.0	80.3	75.0	48.3
PEF	2,416,9	2,569,4	2,846,6	3,045,4	3,187.8

\* La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria requiere que de forma anticipada el Poder Ejecutivo presente al H. Congreso de la Unión los lineamientos económicos para 2010, con el objeto de iniciar el análisis y el diálogo sobre las condiciones económicas y presupuestarias esperadas para el próximo año.

Fuente: SHCP, comunicados “Aprobación del programa económico 2008” (12 noviembre de 2007) y “Aprobación del programa económico 2009” (13 de noviembre de 2008) y “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I”, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2009.

Respecto al monto previsto en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 2008, los ingresos presupuestarios fueron menores en 83 mil 519 millones de pesos (5.9 por ciento) durante el primer semestre de 2009; aunque al considerar los ingresos correspondientes a las coberturas petroleras, los ingresos presupuestarios serán menores en 23 mil 324 millones de pesos a los programados, equivalente al 1.6 por ciento (Cuadro 3).

Si bien es cierto que los ingresos presupuestarios han disminuido, también es rele-

vante el presupuesto de gastos fiscales que la SHCP tiene la obligación de mandar al Congreso de la Unión a más tardar el 30 de junio y que en términos generales presenta los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos: exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria se aplican a nivel federal.<sup>8</sup>

**Cuadro 3**  
**Ingresos presupuestarios 2007 -2009**  
(comparativo enero-junio de cada año)

<i>Enero-junio</i>						
<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>			<i>Crecimiento real %</i>		
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
A. Ingresos Presupuestarios	1,194,117.6	1,362,855.9	1,332,171.3	2.4	9.3	-7.8
Gobierno Federal	847,701.3	1,076,109.0	945,215.1	-6.6	21.6	-17.2
Ingresos Tributarios	534,465.3	536,923.7	608,301.0	7.0	-3.8	6.8
ISR Total	285,161.4	336,917.7	308,205.4	12.2	13.2	-13.8
ISR	285,161.4	308,838.2	279,366.7	12.2	3.7	-14.7
IETU	0.0	28,079.5	28,838.6	n.a.	n.s.	-3.2
IVA	209,693.4	233,175.6	197,855.0	5.7	6.5	-20.0
IEPS	-959.6	-80,783.8	43,404.3	n.s.	-0-	n.s.
Importaciones	14,266.9	16,334.6	14,160.2	-7.7	9.7	-18.3
Imp. rendimientos petroleros	2,497.2	2,985.3	2,368.8	-0.4	14.5	-25.2
IDE	0.0	0.0	16,147.5	n.a.	n.s.	n.s.
Otros	23,806.1	28,294.3	26,159.9	4.0	13.8	-12.8
No tributarios	313,235.9	539,185.3	336,914.1	-23.4	64.9	-41.1
Organismos y empresas	346,416.3	286,746.9	386,956.2	34.2	-20.7	27.2

Notas: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo. Las cifras son preliminares para 2009. Abreviaturas: n.s.: no significativo; -0- : mayor de 500 por ciento; n.d.: no disponible; n.a.: no aplica. Fuente: SHCP. "Estadísticas oportunas de finanzas públicas", ([http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html)).

<sup>8</sup> Artículo 28 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009.

Se informa que el monto estimado por este concepto para el ejercicio fiscal de 2009 asciende a 464 mil 914.7 millones de pesos, es decir, a 3.8 por ciento del PIB (Cuadro 4),<sup>9</sup> mientras que para el ejercicio fiscal de 2010 los gastos fiscales totales se estima que ascenderán a 502 mil 533.4 millones de pesos (3.9% del PIB).<sup>10</sup>

### Gasto público

Durante el primer semestre de 2009 la política de gasto se orientó a generar condiciones para

avanzar en la recuperación económica, atender las necesidades básicas de la población, incrementar los programas y proyectos de inversión en infraestructura y fortalecer la seguridad pública, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y en plena congruencia con la meta de balance presupuestario aprobado por el H. Congreso de la Unión.

En respuesta al brote de influenza A/H1N1 en abril se canalizaron recursos públicos adicionales para enfrentar la emergencia epidemiológica y para apoyar con 6 mil millones de pesos al Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud (Gastos Catastróficos).<sup>11</sup>

**Cuadro 4**  
**Presupuesto de gastos fiscales 2009-2010**

Concepto	2009			2010		
	Miles de millones de pesos	% del PIB*	Estructura %	Millones de pesos	% del PIB*	Estructura %
Total	464.9	3.87	100.0	502.5	3.97	100.0
A. ISR	203.6	1.69	43.8	213.0	1.68	42.4
ISR Empresarial	148.6	1.23	32.0	155.1	1.22	30.9
ISR Personas físicas	54.9	0.45	11.8	57.8	0.45	11.5
B. IETU	85.5	0.71	18.4	82.7	0.65	16.5
C. IVA	158.5	1.32	34.1	166.8	1.32	33.2
D. Impuestos especiales**	7.	0.06	1.6	33.5	0.26	6.7
E. Estímulos fiscales	9.6	0.08	2.1	6.3	0.04	1.2

\*Se utilizó un PIB estimado de 12,008,300 millones de pesos para 2009 y 12,639,900 millones de pesos para 2010.

\*\* Incluye el IPES, el ISAN y el ISTUV.

Fuente: SHCP, "Presupuesto de gastos fiscales 2009", Documentos de información gubernamental, p. 9.

<sup>9</sup> SHCP, "Presupuesto de gastos fiscales 2009", Documentos de información gubernamental, p. 1 ([http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_presupuesto\\_gastos/presupuesto\\_gastos\\_fiscales\\_2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2009.pdf)).

<sup>10</sup> SHCP, "Presupuesto de gastos fiscales 2009", Documentos de información gubernamental, p. 8.

<sup>11</sup> SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, segundo trimestre de 2009", México.

Asimismo, el 28 de mayo pasado se anunció la adopción de medidas de ahorro y austeridad que implican un ajuste en el gasto de operación y administrativo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por 35 mil millones de pesos, para contrarrestar el efecto en los ingresos públicos de las severas perturbaciones económicas externas y de las asociadas a la epidemia de influenza A/H1N1, sin afectar el presupuesto aprobado para programas sociales e inversión en infraestructura.

Conforme a lo establecido en los “Lineamientos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009”, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo, se estima generar un ahorro en el gasto corriente de las dependencias y entidades públicas de 3.5 por ciento promedio en los servicios personales y de 6.4 por ciento promedio en el gasto administrativo y de operación.

En este marco, durante el primer semestre de 2009 el gasto total del sector público presupuestario ascendió a 1 billón 436 mil 092 millones de pesos, monto 5.7 por ciento mayor en términos reales al registrado el año anterior. El gasto programable se ubicó en 1 billón 106 mil 548 millones de pesos y mostró un crecimiento real de 14.5 por ciento respecto de enero-junio de 2008. En la evolución del gasto público durante el primer semestre de 2009 sobresalen las siguientes variaciones respecto a lo observado en el mismo periodo del año anterior<sup>12</sup> (Cuadro 5):

- Las erogaciones en materia de desarrollo social aumentaron 8.5 por ciento en

<sup>12</sup> *Idem.*

términos reales, entre las que destacan los incrementos reales en agua potable y alcantarillado y en asistencia social (118.9 y 23.1%, respectivamente).

- El gasto en desarrollo económico se incrementó 30.1% en términos reales.
- La inversión física total se incrementó 73.4% real y la inversión física impulsada por el sector público, 27.7% real.
- Los recursos transferidos a las entidades federativas y los municipios a través de participaciones, aportaciones federales, provisiones salariales y económicas, convenios de descentralización y reasignación, disminuyeron 13.0% real; las participaciones disminuyeron 25.8% en términos anuales como reflejo de la disminución de 26.9% real de la recaudación federal participable y el resto de los recursos federalizados disminuyó 2.0% real.
- El total de las erogaciones en servicios personales aumentó 2.0%, destacando el incremento real de 12.1% registrado en los Poderes y Entes Autónomos, mientras que en el Poder Ejecutivo se observó un aumento real de 1.5 por ciento.

### **Implicaciones del recorte presupuestal**

#### *Justificación legal*

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) señala que circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales del país, las iniciativas de

**Cuadro 5**  
**Gasto presupuestario total 2007-2009**  
(comparativo enero-junio anual)

	<i>Enero-Junio</i>					
	<i>Millones de pesos</i>			<i>Crecimiento Real %</i>		
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
B. Gasto Neto Pagado	1,077,695.6	1,280,866.0	1,436,092.4	0.2	13.8	5.7
Programable	759,136.3	910,750.0	1,106,547.6	5.5	14.9	14.5
Corriente	653,555.0	775,508.6	867,219.7	6.8	13.7	5.4
Servicios personales	308,805.5	343,010.4	371,156.3	5.2	6.4	2.0
Otros gastos de operación	226,750.0	283,119.2	303,139.5	12.0	19.6	0.9
Ayudas, subsidios y transferencias	117,999.5	149,379.0	192,923.8	5.7	21.3	21.8
Capital	105,581.4	135,241.5	239,327.9	-1.7	22.7	66.8
Inversión física	100,246.7	126,563.1	232,752.9	-6.7	20.9	73.4
Directo	38,086.1	50,278.2	147,190.2	0.4	26.4	176.0
Indirecto	62,160.6	76,284.9	85,562.7	-10.6	17.5	5.7
Inversión financiera y otros	5,334.7	8,678.4	6,575.0	n.s.	55.8	-28.6
No programable	318,559.2	370,116.0	329,544.8	-10.5	11.3	-16.1
Costo financiero	118,862.4	111,219.9	138,076.4	-8.9	-10.4	17.0
Intereses, comisiones y gastos	100,290.2	92,232.1	117,923.2	-3.1	-11.9	20.5
Gobierno Federal	81,386.4	85,907.9	100,428.3	-2.8	1.1	10.2
Sector paraestatal	18,903.8	6,324.2	17,494.9	-4.4	-68.0	160.8
Apoyo a ahorradores y deudores	18,572.2	18,987.7	20,153.3	-30.9	-2.1	0.1
IPAB	13,990.0	16,420.0	17,242.6	-35.0	12.4	-1.0
Otros	4,582.2	2,567.7	2,910.7	-14.2	-46.3	6.9
Participaciones	179,656.5	230,960.8	181,746.8	-7.5	23.1	-25.8
Adefas y otros	20,040.3	27,935.3	9,721.6	-36.3	33.5	-67.2

Notas: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo. Las cifras son preliminares para 2009. Abreviaturas: n.s.: no significativo; -o- : mayor de 500 por ciento; n.d.: no disponible; n.a.: no aplica. Fuente: SHCP, "Estadísticas oportunas de finanzas públicas" ([http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html)).

Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario (Esquema 1).<sup>13</sup>

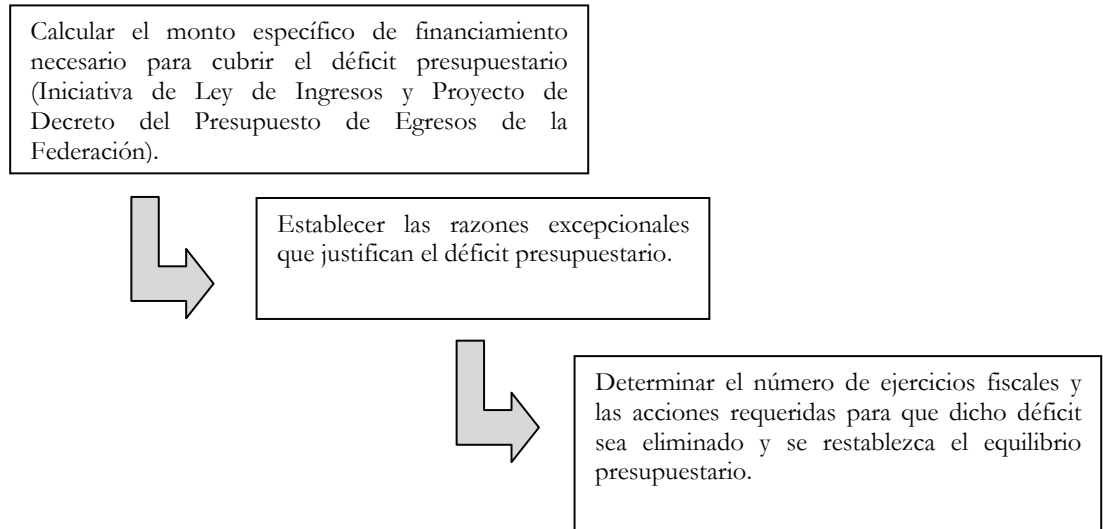
El artículo 21 de la LFPRH señala que si en el ejercicio fiscal disminuyen los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal podrá aplicar determinadas normas de disciplina presupuestaria (Esquema 2).

<sup>13</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 16 y 17.

La disminución de los ingresos distintos a los que se refiere el esquema 2 (Fracción II, art. 21, LFPRH) se compensará con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, conforme determinados criterios (Esquema 3).

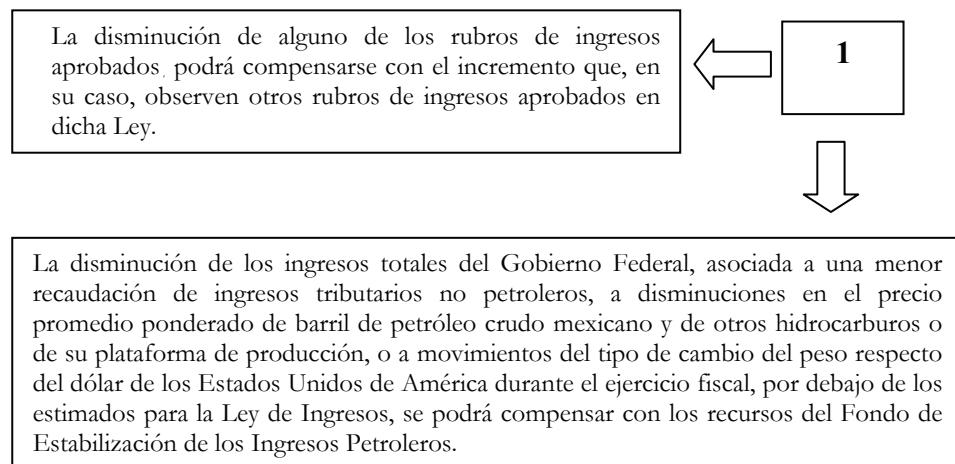
En caso de que los ajustes anteriores no sean factibles o suficientes para compensar la disminución de ingresos, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto, siempre

### Esquema 1 Proceso para prever un déficit presupuestario



Fuente: Art. 17, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

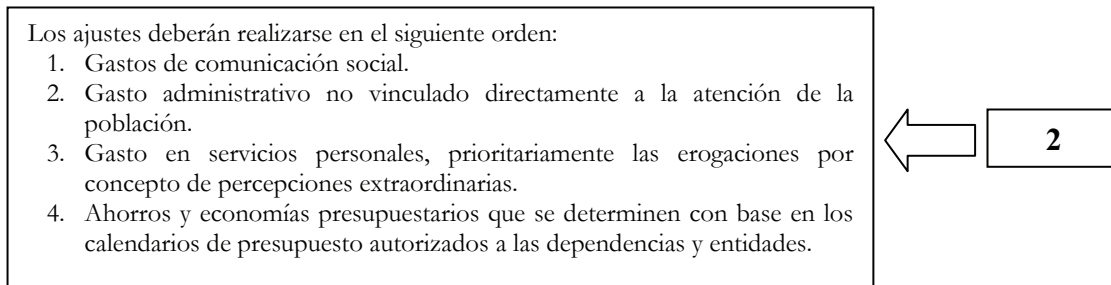
### Esquema 2 Mecanismos de disciplina presupuestaria



Fuente: Art.21, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



### Esquema 3 Ajuste presupuestal



Fuente: Art.21, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

que se procure no afectar los programas sociales.

#### Acciones implementadas en México

Por las razones ya aducidas, el Ejecutivo Federal llevó a cabo un recorte presupuestal como acción para contrarrestar los efectos de la crisis y la disminución de ingresos, comparables con algunas acciones que se han instrumentado en países de América Latina (véase anexo). Así, para el cierre de 2009 se estiman ingresos presupuestarios menores a los establecidos en la Ley de Ingresos por 480.1 mil millones de pesos<sup>14</sup> (Gráfica 5).

La disminución esperada de los ingresos petroleros se explica principalmente por menores precios y un menor volumen de producción. Por estos conceptos se contempla una reducción de 211.5 mil millones de pesos, de los cuales 158 mmp de deben a los menores precios y volumen de extracción de petróleo,

115.5 mmp a menores precios del gas y a la fijación de precios de gasolinas y 62 mmp a un mayor tipo de cambio.

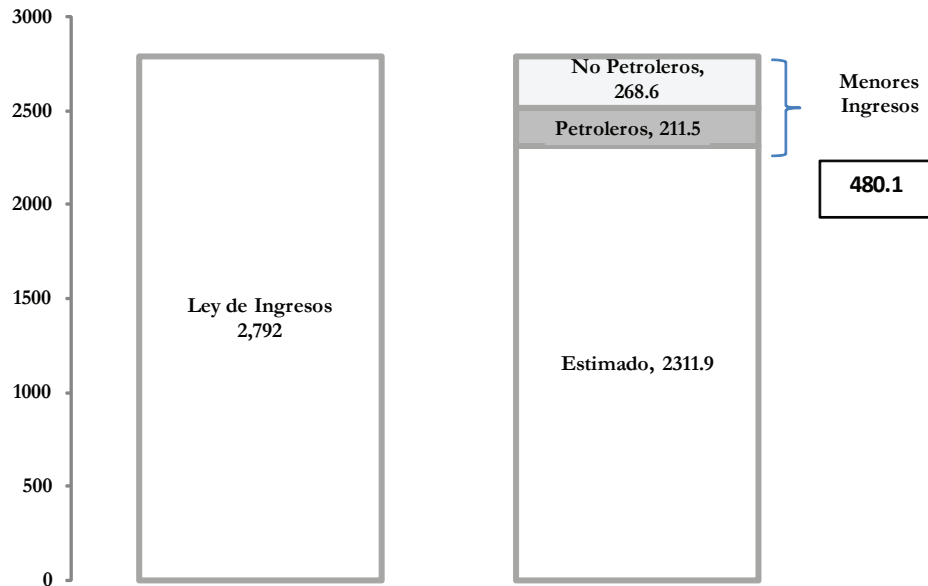
En cuanto a los ingresos no petroleros, se espera que su reducción alcance los 268.6 mmp, de los cuales 92.6 corresponden a la disminución de la recaudación de ISR-IETU-IDE, 112.3 mmp al IVA y 63.7 mmp a otros impuestos (Gráfica 6).

Ante esta reducción de ingresos, el Ejecutivo Federal ha planteado diversos mecanismos de financiamiento para cubrir la respectiva brecha. Las medidas adoptadas antes de los recortes presupuestales se mencionan a continuación (Cuadro 6).

Tras considerar los ingresos netos faltantes se juzgó indispensable una reducción del gasto programable, inicialmente de 35 mil millones de pesos y, a finales de julio, una de 50 mil millones de pesos adicionales, es decir, un total de 85 mil millones de pesos (Gráfica 7). De acuerdo a los datos de la Secretaría de Hacienda, dicho recorte se compone por una reducción de 78% en el gasto corriente (66 mmp) y de 22% en el gasto de bienes e inmuebles y obra pública (19 mmp).

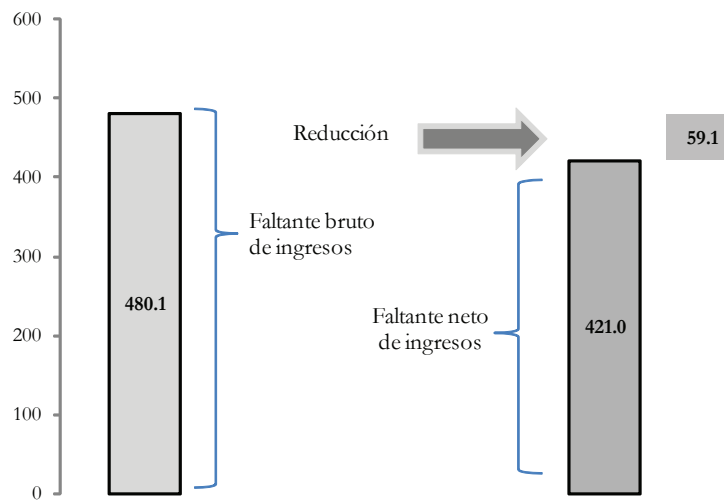
<sup>14</sup> SHCP, "Presentación sobre la situación de finanzas públicas y estrategia de ajuste 2009", julio 23, 2009, p. 9 ([www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)).

**Gráfica 5**  
**Ingresos Presupuestarios 2009**  
(miles de millones de pesos)



Fuente: SHCP, “Presentación sobre la situación de finanzas públicas y estrategia de ajuste 2009”, 23 de julio, 2009, p. 9 ([www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)).

**Gráfica 6**  
**Ingresos faltantes netos**  
(miles de millones de pesos)



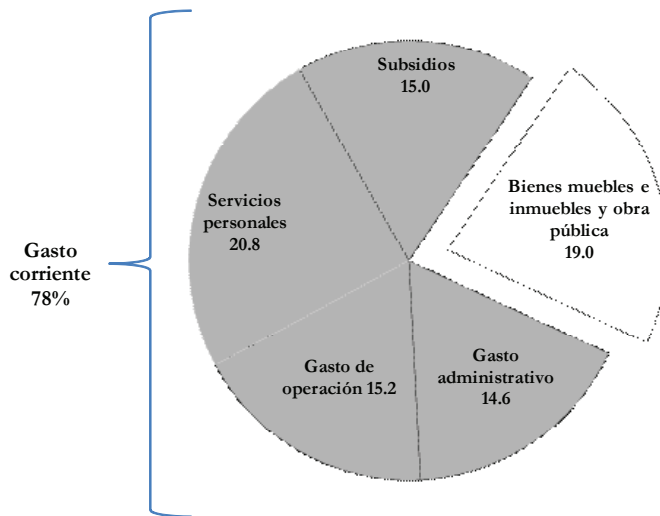
Fuente: SHCP, “Presentación sobre la situación de finanzas públicas y estrategia de ajuste 2009”, 23 de julio, 2009, p. 9 ([www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)).

**Cuadro 6**  
**Medidas adoptadas para cubrir la brecha antes de recorte presupuestal**  
(miles de millones de pesos)

<i>Medidas</i>	<i>Monto</i>
Coberturas Petroleras	100.0
Remanentes de operación del Banco de México	95.0
Uso de fondos estabilización	92.4
Otros ingresos no recurrentes	48.6
<b>Tótal</b>	<b>336.0</b>

Fuente: SHCP, "Presentación sobre la situación de finanzas públicas y estrategia de ajuste 2009", 23 de julio, 2009, p. 13 (www.shcp.gob.mx).

**Gráfica 7**  
**Ajuste del gasto programable por principales rubros**  
(miles de millones de pesos)



Fuente: SHCP, "Presentación sobre la situación de finanzas públicas y estrategia de ajuste 2009", 23 de julio, 2009, p. 15 (www.shcp.gob.mx).

## Conclusiones

El impacto de la crisis se registra en diversos indicadores macroeconómicos en la mayoría de las economías del mundo. Hoy la crisis se refleja en el empleo, la protección social y la pobreza.

Como señala la CEPAL, los posibles efectos regresivos en la distribución de los costos de la crisis se pueden centrar en el empleo informal, en los empleos de baja remuneración, en estrechez de la ayuda al desarrollo y en la reducción de las remesas, en problemas financieros para sostener el gasto social o expandirlo frente a los costos de la crisis y en la merma del empleo que afecta el acceso a la salud y a la seguridad social.<sup>15</sup>

Ante el deterioro de la economía mundial y la recesión de nuestro principal socio comercial con el consecuente impacto en nuestra economía, se tomaron medidas de austeridad y de ajuste presupuestal en México con el fin de contrarrestar la disminución de los ingresos tributarios y petroleros.

El primer ajuste se presentó en el mes de mayo, con un recorte al presupuesto por 35 mil millones de pesos, disminuyendo el gasto de operación y administrativo de las dependencias y entidades de la administración pública, y con un descenso de los gastos y servicios personales de 3.5 por ciento, así como una disminución de gasto de operación, administrativos y de apoyo de 6.4 por ciento.

Además de este primer recorte, el 23 de julio la SHCP anunció otro ajuste al presupuesto federal de 2009, por un monto de 50 mil millones de pesos, repartidos en dos rubros. Así, el ajuste requerido será de 78 por ciento en el gasto corriente y el 22 por ciento restante se aplicará en el rubro de bienes muebles e inmuebles y obra pública.

En el rubro de gasto corriente, 20 mil 800 millones de pesos corresponderían a servicios personales; 15 mil 200 millones de pesos a gastos de operación; 14 mil 600 millones de pesos a erogaciones administrativas y 15 mil millones de pesos a subsidios.

<sup>15</sup> Presentación de Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en el Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe, Montevideo, Uruguay, 19-20 de mayo de 2009.

**Anexo**  
**Algunas acciones implementadas en Chile y Brasil\***

<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento transitorio del subsidio habitacional y nuevo subsidio para vivienda de sectores medios.</li> <li>▪ En enero se anunció un plan de estímulo fiscal que asciende a 4 mil millones de dólares, equivalentes al 2,8% del PIB. Incluye un mayor gasto público, rebajas tributarias e inyecciones de capital. También prevé incentivos directos, focalizados y que suponen efectos directos en la economía.</li> <li>▪ Para su financiamiento se utilizará por primera vez el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES); otros ingresos provendrán de la emisión de deuda autorizada en el presupuesto de 2009 (máximo de 3 mil millones de dólares) y de la reducción de la meta de la regla fiscal.</li> <li>▪ Se destinarán unos 7 mil millones de dólares a la inversión pública. El objetivo es concentrar la ejecución de las obras en el primer semestre de 2009.</li> <li>▪ En el caso de las obras públicas, la inversión aumenta un 14,6% en proyectos que mejoran la conectividad, la infraestructura y el transporte.</li> <li>▪ La inversión para el desarrollo de las regiones crecerá un 7,3% con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). La inversión en vivienda crecerá un 10% real. Se prevé la construcción de 140 mil viviendas. Se pavimentarán más calles y pasajes y se darán 50 mil subsidios para el programa de protección del patrimonio familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los sectores productivos más afectados por la crisis podrán beneficiarse de nuevas reducciones de impuestos y más oferta de recursos.</li> <li>▪ Se anunciaron reducciones tributarias por un valor total de alrededor de 3 mil 670 millones de dólares para impulsar el consumo.</li> <li>▪ El 30 de marzo de 2009 se anunció un nuevo pacto fiscal que prevé una reducción adicional de impuestos de más de 730 millones de dólares. Las principales medidas se refieren al Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI). Además de seguir aplicándose la reducción de este impuesto a los vehículos por seis meses más (hasta septiembre de 2009), se aplicarán reducciones impositivas a motocicletas y 30 categorías de material de construcción.</li> <li>▪ Para contrarrestar parcialmente la disminución de la recaudación, se aumentará el impuesto a los cigarrillos a partir de mayo de 2009. Esas reducciones de impuestos fueron posteriormente extendidas a otros tres o seis meses; el costo fiscal total de esta ampliación asciende a 1.460 millones de dólares.</li> <li>▪ El gobierno gastará los 6 mil 340 millones de dólares reservados para el Fondo Soberano en proyectos que mantengan la demanda agregada.</li> <li>▪ Se aprobó un aumento de 4 mil 150 millones de dólares en el apartado inversiones del gobierno, que se sumarán a los 16 mil 570 millones de dólares ya programados.</li> </ul>

\* CEPAL, *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de junio de 2009*, Santiago de Chile, 2009, p. 3.

## Acciones implementadas en Argentina y Colombia

<i>Argentina</i>	<i>Colombia</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Moratoria impositiva y previsional que alcanzará a todas las obligaciones tributarias y de la seguridad social vencidas al 31 de diciembre de 2007.</li> <li>▪ Pago adicional para jubilados en una suma fija equivalente a 56 dólares.</li> <li>▪ El gobierno prorrogó el régimen de beneficios impositivos de la ley de promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura. Las empresas deben optar entre los beneficios de amortización acelerada del impuesto a las ganancias o la devolución anticipada del IVA. Se ha previsto un cupo fiscal de 330 millones de dólares por año para proyectos de inversión que tengan una marcada incidencia en la creación de empleo y valor agregado. De este total, 56 millones son exclusivos para pymes.</li> <li>▪ Plan de obras públicas que asciende a 30 mil 690 millones de dólares, de los cuales 19 mil 810 millones de dólares poseen financiamiento estructurado y el resto se encuentra en negociación. En 2009 se ejecutarán 15 mil 900 millones de dólares, más del doble de lo invertido en 2008.</li> <li>▪ El gobierno presentó un programa de emisión de bonos por un total de mil 120 millones de dólares para financiar el Plan vial 2009-2010.</li> <li>▪ Se lanzó un primer tramo de bonos a 6 y 20 años por 420 millones de dólares, que se pagarán con lo recaudado por la tasa al gasoil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los contribuyentes se beneficiarán de una reducción de impuestos de 960 millones de dólares.</li> <li>▪ Creación de un fondo de infraestructura por un monto de 500 millones de dólares por hasta 12 años. Participarán el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).</li> <li>▪ Priorización del gasto para sectores y programas de infraestructura, vías departamentales, vías terciarias, vivienda, agua potable y saneamiento básico, así como para programas sociales y de estímulo productivo.</li> <li>▪ La inversión total en obras públicas del gobierno nacional central llegaría en 2009 a más de 2.400 millones de dólares (1.700 millones de dólares en vías, 300 millones en vivienda y 225 millones en riego, entre otras inversiones).</li> <li>▪ El gasto total en infraestructura de otras entidades públicas alcanzaría en 2009 a 7.100 millones de dólares.</li> <li>▪ Gasto del gobierno central de 280 millones de dólares para programas de apoyo productivo.</li> <li>▪ El gobierno nacional prevé menores ingresos, 2 mil 890 millones de dólares en total, y un mayor déficit, de la misma magnitud. El Ministerio de Hacienda logró prefinanciar el déficit del gobierno central en 2009.</li> <li>▪ En junio de 2009 se aprobó en el Congreso un aumento de 4 mil 500 millones de dólares del cupo de endeudamiento del gobierno nacional para 2010 y 2011.</li> </ul>

Fuente: CEPAL, *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de junio de 2009*, Santiago de Chile, 2009.

# La brecha fiscal y el balance en el gasto federalizado

*Carlos Vázquez Hernández\**

Entre otras consecuencias, la crisis financiera mundial ha provocado que los países emergentes —entre ellos México— presenten una disminución de sus principales indicadores económicos. Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estima una contracción de 10.4% del PIB para el segundo trimestre del presente año; reporta que la formación de capital fijo retrocedió 17.8%; que durante el periodo de abril-mayo la producción agropecuaria disminuyó en 0.3% y que la oferta de servicios lo hizo en 11.9%. A ello se suma el brote de influenza A/H1N1, lo que hace posible estimar una contracción de 6.9% de la actividad económica nacional al final del año.<sup>1</sup>

\* Doctorante en Economía por la UNAM. Maestro en Política Internacional por la Universidad de Melbourne, Australia. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: economía política internacional; institucionalismo; medio ambiente y derechos humanos.

<sup>1</sup> Estimaciones de la SHCP al segundo trimestre del 2009. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx). Banco de México, “Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: julio de 2009”, publicada el 3 de agosto de 2009. [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx). SHCP, “Informes de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, 30 de julio de 2009, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Asimismo, de acuerdo a especialistas financieros consultados por el Banco de México, también se estima una pérdida de 658 mil empleos y un precio del barril de la mezcla mexicana de petróleo de 54.22 dólares.<sup>2</sup>

De acuerdo al informe trimestral de la SHCP publicado en julio del 2009, los ingresos del sector público disminuyeron en 7.8% en términos reales con respecto al periodo par del 2008. Esta disminución fue particularmente motivada por los menores ingresos petroleros y por una disminución en la recaudación tributaria no petrolera, con caídas de 22.2% y 13.6% respectivamente.<sup>3</sup>

A la par de la contracción económica, los indicadores de recaudación fiscal se ven afectados. De acuerdo a datos de la SHCP existe ya una brecha fiscal de 421 mil millones de pesos con relación al año pasado.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>3</sup> SHCP, “Informes de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, 30 de julio de 2009, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

<sup>4</sup> SHCP, “Situación de las finanzas públicas 2009 y estrategia de ajuste”, comunicado de prensa, 23 de julio de 2009, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Como parte de las acciones del Poder Ejecutivo para cerrar dicha brecha se han tomado medidas que comprenden desde el uso de los fondos de estabilización hasta un ajuste en el gasto programable de aproximadamente el equivalente al 3% de los ingresos presupuestarios.<sup>5</sup> Este ajuste representa una reducción final de 85 mil millones de pesos, de los cuales se ha ejecutado alrededor del 41% y está por realizarse el 59% restante (50 mil millones de pesos, aproximadamente).<sup>6</sup>

Por otra parte, el comportamiento de la recaudación federal participable,<sup>7</sup> con una caída de 26.9% de acuerdo a estimaciones de la SHCP, se explica por el desplome de los ingresos no petroleros y petroleros. Con relación a estos últimos hay que destacar que los derechos ordinarios sobre los hidrocarburos cayeron hasta un 72.5% con relación al mismo periodo acumulado de enero-junio de 2008. Por otro lado, los ingresos fiscales no petroleros cayeron 16.9%, por una baja recaudación de la renta nacional, principalmente en el caso del Impuesto al Valor Agregado, que cayó 19.5% respecto al mismo periodo. Este año, dicho concepto representa el 34%

<sup>5</sup> Este cálculo es la resultante de la división de 85 –miles de millones de pesos– (ajuste en el gasto programable) entre 2,792 –miles de millones de pesos– (ingresos presupuestarios LIF). Información obtenida de acuerdo a los datos de la tabla “Ajuste requerido en el gasto programable para 2009” presentada en el comunicado de prensa “Situación de las finanzas públicas 2009 y estrategia de ajuste”, de la SHCP, 23 de julio 2009, México.

<sup>6</sup> SHCP, “Situación de las finanzas públicas 2009 y estrategia de ajuste”, comunicado de prensa, 23 de julio de 2009, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

<sup>7</sup> Este es el mecanismo mediante el cual las entidades federativas y municipios reciben recursos federales.

de la estructura de la recaudación federal participable no petrolera.<sup>8</sup>

Todo ello impactó negativamente en las participaciones federales (Ramo 28) y en las aportaciones federales (Ramo 33), definidas en proporción a los montos de la recaudación federal participable del ejercicio en curso.<sup>9</sup>

Los recursos del Ramo 28 son aquellos que pueden ser ejercidos por los estados y municipios sin condicionamiento alguno a objetivos determinados por la Federación; mientras que los recursos del Ramo 33 están predeterminados en ocho fondos destinados a cubrir necesidades de distinta índole, como lo dispone la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Entre ellos destaca el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).<sup>10</sup>

Las últimas cifras de la SHCP muestran que durante junio de 2009 el Ramo 28 tuvo una caída de 39.5% en comparación con el mismo mes del 2008 y de manera acumulada entre los meses de enero a junio de 2009 se reportó una disminución de 25.8%.<sup>11</sup> Por su parte, el Ramo 33 tuvo un crecimiento de 7.2% durante junio de 2009; sin embargo, se reportaron cifras que indican una caída de 3.4% contra el año pasado en el periodo acumulado de enero a junio de 2009.

<sup>8</sup> SHCP, Coordinación con Entidades Federativas, reporte en línea sobre la recaudación federal participable con datos a junio 2009, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

<sup>9</sup> Los recursos de las aportaciones federales (ramo 33) son predeterminados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y sólo se toma a la recaudación federal participable como un referente.

<sup>10</sup> Ley de Coordinación Fiscal, 2009.

<sup>11</sup> SHCP, Coordinación con Entidades Federativas, reporte en línea sobre las participaciones y aportaciones federales con datos a Junio 2009. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)



El segundo informe trimestral de finanzas públicas menciona que las participaciones federales pagadas a las entidades federativas ascendieron a 193 mil 85 millones de pesos en el primer semestre del presente año; ello incluye la compensación del Fondo de Establización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) por 11 mil 338 millones de pesos. La SHCP señala que este monto se encuentra 15% por debajo de lo programado para el mismo periodo. En el caso de las aportaciones federales se erogó 1.92% más con relación a los 221 mil 726 millones de pesos programados para el semestre.<sup>12</sup> La tabla 1 nos ofrece mayor claridad al respecto.

Las participaciones federales (Ramo 28) cayeron en las 32 entidades federativas. El estado con menor caída es Tabasco, con 19.6% y, en términos absolutos, la entidad federativa con la mayor caída en valor es el Distrito Federal con 23 mil 547.6 millones de pesos (-23.7%), seguido de Jalisco, con 11 mil 831.5 millones de pesos (-25.8%).<sup>13</sup>

Las aportaciones federales (Ramo 33) cayeron 3.4% en el periodo acumulado enero-junio 2009 en comparación con el periodo par de 2008. La entidad federativa con mayor caída es Tamaulipas, con 10.8% y, en contraste, el Distrito Federal muestra un crecimiento de 8.7% en el mismo periodo.<sup>14</sup> No obstante,

<sup>12</sup> SHCP, “Las transferencias pagadas a las entidades federativas y municipios se han realizado conforme a lo establecido en la ley”, comunicado de prensa, 5 de agosto de 2009. [http://www.hacienda.gob.mx/comunicados\\_principales/comunicado\\_043\\_2009.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/comunicados_principales/comunicado_043_2009.pdf)

<sup>13</sup> El conjunto de estos datos se establece de acuerdo al comparativo del acumulado enero-junio 2008 vs. el de enero-junio 2009.

<sup>14</sup> SHCP, Coordinación con Entidades Federativas, reporte sobre línea de las participaciones y apor-

algunos fondos sí fueron impactados de manera negativa por el referente de la Recaudación Federal Participable. La tabla 2 nos muestra su comportamiento.

El fondo más afectado en términos absolutos es el de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). De acuerdo a los datos en valor (más de 130 mil millones de pesos) la disminución real de 4.3% representa 5 mil 200 millones de pesos. Por otro lado, mientras que el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) evidencia una caída de 29.5%, la mayor en porcentaje, ello se traduce sólo en mil 261 millones de pesos.<sup>15</sup>

### Comentario final

La inevitable crisis financiera mundial ha afectado constantemente a países en vías de desarrollo o emergentes. Sin embargo, como lo plantea el reporte de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) sobre la situación económica de la región, se debe impulsar una estrategia fiscal que combine acciones contracíclicas en un ambiente de baja recaudación sin desproteger rubros fundamentales para el desarrollo, como la educación, la protección social y la infraestructura.<sup>16</sup> México intenta reducir su déficit fiscal —entre otras medidas— vía la reducción del gasto programable. Como lo muestra la evidencia,

taciones federales con datos a junio 2009, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

<sup>15</sup> *Ibid.*, 13.

<sup>16</sup> CEPAL, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Políticas para la generación de empleo de calidad”, División de Desarrollo Económico, 2008-2009.

**Tabla 1**  
**Crecimiento real en los Ramos 28 y 33, enero-junio 2009 vs enero-junio 2008\***  
(entidades federativas más afectadas)

<i>Participaciones federales</i>		<i>Aportaciones federales</i>	
<i>Entidad federativa</i>	<i>Crecimiento real % enero-junio 2009</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Crecimiento real % enero-junio 2009</i>
Campeche	-32.7	Tamaulipas	-10.8
Puebla	-30.3	Aguascalientes	-10.1
México	-29.6	Hidalgo	-10.0
Guanajuato	-29.1	Coahuila	-9.7
Aguascalientes	-28.8	Colima	-9.2
Guerrero	-28.8	Campeche	-7.7
Oaxaca	-28.0	Michoacán	-7.7
Michoacán	-27.4	San Luis Potosí	-7.3
Veracruz	-27.3	Guerrero	-7.2
Morelos	-27.0	Oaxaca	-6.8
San Luis Potosí	-27.0	Sonora	-6.5
Durango	-26.1	Querétaro	-5.9
Jalisco	-25.8	Durango	-5.5
Chihuahua	-25.6	México	-5.4
Hidalgo	-25.3	Chihuahua	-4.7
Tamaulipas	-25.3	Jalisco	-3.5
Nuevo León	-24.7	Nuevo León	-3.5
Sinaloa	-24.7	Tlaxcala	-2.9
Chiapas	-24.5	Sinaloa	-2.7
Sonora	-24.2	Zacatecas	-2.6
Baja California	-24.1	Baja California	-2.5
Coahuila	-24.1	Nayarit	-2.2
Querétaro	-24.0	Quintana Roo	-2.2
Distrito Federal	-23.7	Morelos	-2.1
Quintana Roo	-22.1	Yucatán	-1.8
Zacatecas	-22.0	Puebla	-1.1
Yucatán	-21.9	Tabasco	-0.9
Colima	-21.4	Veracruz	-0.3
Tlaxcala	-20.3	Baja California Sur	0.4
Baja California Sur	-20.0	Guanajuato	1.6
Tabasco	-19.6	Chiapas	1.8
Nayarit	-19.3	Distrito Federal	8.7

\* Para la comparación de estas cifras la SHCP considera el periodo enero-junio de 2008.  
Fuente: SHCP, Coordinación con entidades federativas, [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html) (página consultada el 7 de agosto de 2009).

**Tabla 2**  
**Comportamiento de las aportaciones federales (Ramo 33)**

Fondo de Aportaciones	Crec.Real% Ene-Jun2009	Absoluto (millones de pesos)
para la Educación Básica y Normal (FAEB)	-4.30%	134,778.9
para los Servicios de Salud (FASSA)	2.80%	25,040.0
para la Infraestructura Social (FAIS)	-1.80%	23,928.4
Múltiples (FAM)	-29.50%	4,275.2
para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM)	-1.80%	20,437.3
para la Seguridad Pública (FASP)	8.70%	4,150.1
para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	-2.90%	2,220.4
para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	-1.80%	11,166.6

\* Para la comparación de estas cifras la SHCP considera el periodo enero-junio de 2008.

Fuente: Tabla realizada por el autor con datos de la SHCP, Coordinación con entidades federativas, [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html)

los ramos 28 y 33, aunque no son afectados directamente por los ajustes en el gasto,<sup>17</sup> sí experimentan una disminución en sus ingresos debido a la baja recaudación federal. De

manera que ello podría mermar una parte de los egresos estatales necesarios para impulsar la pretendida recuperación de la economía nacional.

<sup>17</sup> Aun con el recorte, el gasto programable del 2009 es mayor al autorizado en el 2008. En el periodo acumulado de enero-junio 2008 fue de 910 mil 750 millones de pesos, mientras que en el mismo periodo de 2009 es de 1 billón 106 mil 547.6 millones de pesos. Ver SHCP, "Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al segundo trimestre de 2009", página 35, [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

# Los programas sociales y la crisis económica

*Liliam Flores O. Rodríguez\**

Al igual que los de otros países con una estructura económica similar, los hogares mexicanos han visto agravada su situación económica no sólo por los efectos de la crisis financiera internacional, el incremento en el precio de los alimentos el año pasado y una reducción de las remesas (parcialmente compensada por la depreciación del tipo de cambio).

En el caso mexicano a ello se suman tres fenómenos más: el clima de inseguridad en el contexto del esfuerzo gubernamental por enfrentar al narcotráfico, el impacto de la epidemia de influenza A H1N1 y su posible rebrote y, asimismo –fundamental en su consideración para los fines del presente artículo–, un crecimiento no previsto por las autoridades del número de mexicanos en situación precaria, pues ahora se estima que en 2008 había 50.4 millones de personas en situación de pobreza patrimonial.<sup>1</sup>

\* Licenciada en Economía con estudios de maestría en Políticas Públicas por el ITAM. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo social, pobreza, desarrollo regional. Correo electrónico: liliam.flores@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> Coneval, “Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos 2008”, comunicado de prensa núm. 006/09

México ha logrado mantener y aun incrementar sus recursos para el combate a la pobreza en correspondencia con lo que plantea la Ley de Desarrollo Social, en cuanto a que los presupuestos en la materia no pueden ser menores a los del año anterior en términos reales<sup>2</sup> y con lo que señala la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el sentido de que deberá procurarse no afectar el gasto social en caso de una disminución en los recursos disponibles.<sup>3</sup> En tal sentido, in-

<sup>2</sup> El Artículo 20 de la Ley de Desarrollo Social establece que: “El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.” Cámara de Diputados, Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.

<sup>3</sup> El Artículo 21, fracción III, establece que “La disminución de los ingresos distintos a los que se refiere la fracción II de este artículo se compensará, una vez efectuada en su caso la compensación a que se refiere la fracción I, con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, conforme a lo siguiente: a) Los ajustes deberán realizarse en el siguiente orden: i) Los gastos de

cluso se ha privilegiado el apoyo a las políticas sociales con los recursos reasignados de los subejercicios registrados durante este año. No obstante, el panorama en el que tendrá lugar la revisión del presupuesto 2010 se caracterizará por una fuerte astringencia de recursos y por el incremento adicional en el número de familias en pobreza que resulte de la contracción económica esperada para este año.

A fin de contribuir al proceso de análisis del presupuesto destinado al desarrollo social, particularmente el referido a los programas mediante los cuales se impulsa la superación de pobreza, el presente artículo incluye un panorama de las acciones que se realizan en otros países, seguido de una revisión de los avances en el gasto social, particularmente el destinado a combatir la pobreza, así como de las prioridades establecidas por el Gobierno Federal para 2010. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre la pertinencia y la focalización de estos recursos.

## Contexto internacional

En febrero de 2009 el Banco Mundial estimaba que 53 millones más de personas en el

---

comunicación social; ii) El gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población; iii) El gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias, y iv) Los ahorros y economías presupuestarios que se determinen con base en los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias y entidades. En caso de que los ajustes anteriores no sean factibles o suficientes para compensar la disminución de ingresos, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales.” Cámara de Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006.

mundo podrían caer en la pobreza.<sup>4</sup> En este contexto, países y gobiernos debieron volver la mirada hacia las políticas sociales y, en correspondencia, emprender acciones en tal sentido, entre ellas replantear prioridades, crear fondos de contingencia, fortalecer los sistemas de pensiones, apoyar el acceso a alimentos, emprender acciones para incorporar a nuevos pobres en los programas ya establecidos, así como impulsar con mayor fuerza programas en materia de infraestructura, desarrollo regional y vivienda.

Organismos internacionales han planteado diversas recomendaciones en el ámbito de la política social, pero cada país debe considerar sus propias circunstancias y capacidades. Ejemplos de dichas recomendaciones son: apoyar de manera focalizada al mercado interno; destinar gasto público para crear empleos, sobre todo para los pobres; crear redes de seguridad social; aumentar la eficiencia del sector financiero; incrementar la productividad y la competitividad para proteger las exportaciones y mejorar los mecanismos para prevenir la corrupción.<sup>5</sup>

Asimismo, cabe destacar que en un análisis realizado por el Banco Mundial sobre las acciones impulsadas en países en vías de desarrollo se señala la ausencia de programas preventivos de crisis, al tiempo que se reconoce el avance en algunos de ellos al incluir proyectos con participación comunitaria, monitoreo en tiempo real y reasignación de fondos de los

<sup>4</sup> Banco Mundial, “Financial Crisis Could Trap 53 Million More People in Poverty”, 12 de febrero de 2009.

<sup>5</sup> Banco Mundial, “Global Financial Crisis Impacts on South Asia”, <http://go.worldbank.org/SIKHCBZON0>, (consulta del 3 de agosto de 2009).

programas de subsidio a energéticos y alimentos hacia programas mejor focalizados.<sup>6</sup>

### **México y el Acuerdo Nacional a Favor de la Economía y el Empleo**

En respuesta a la emergencia económica, el 9 de enero de 2009 el Gobierno Federal anunció el Acuerdo Nacional a Favor de la Economía y el Empleo.<sup>7</sup> Al respecto se observa que se ha avanzado en materia social en las metas ahí planteadas. Gracias a las reasignaciones de los subejercicios reportados por diversas dependencias, se logró rebasar la meta del Programa de Empleo Temporal con una inversión de 2 mil 300 millones de pesos (Cuadro 1); se reorientaron 2 mil 600 millones de pesos al IMSS para ampliar la cobertura del seguro social para trabajadores desempleados; y, asimismo, se reasignaron 300 millones para el Servicio Nacional de Empleo.<sup>8</sup>

En el mes de febrero la Secretaría de Economía puso en marcha el Programa para la Preservación del Empleo con 2 mil millones de pesos<sup>9</sup> para apoyar a las empresas que debían despedir trabajadores o frenar su produc-

<sup>6</sup> Banco Mundial, "Dialogue Highlights: Developing Countries Seek to Protect Poor During Global Economic Crisis", <http://go.worldbank.org/C1UQX-EFQI0>.

<sup>7</sup> Presidencia de la República, Acuerdo Nacional a Favor de la Economía y el Empleo, [http://www.presidencia.gob.mx/infografias/2009/enero/070109\\_economia\\_empleo/index.html](http://www.presidencia.gob.mx/infografias/2009/enero/070109_economia_empleo/index.html).

<sup>8</sup> SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", p. 31.

<sup>9</sup> La meta era preservar medio millón de empleos. Secretaría de Economía, 11 de mayo de 2009, <http://www.economia.gob.mx/?P=07012009a> (consulta del 5 de agosto de 2009).

ción.<sup>10</sup> Al mes de junio ya se habían autorizado 401 millones de pesos para este fin, lo que representa apoyo a 359 mil trabajadores<sup>11</sup> y en igual forma se amplió la capacidad de retiro de ahorro en caso de desempleo.

A efecto de que el lector pueda comparar los apoyos otorgados en materia de empleo con los recursos asignados por el Acuerdo, en el cuadro 2 se observa la distribución de hogares con al menos un desempleado por nivel de ingreso y, asimismo, que el nivel medio bajo es el que ha registrado mayor incremento.

Cabe señalar que en materia de apoyo a la economía familiar se congelaron los precios de las gasolinas, se redujo 10% el precio del gas lp, se anunció un programa de sustitución de aparatos electrodomésticos por 750 millones de pesos y un apoyo adicional de 461 millones a los programas de vivienda del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

### **Revisión de los avances 2009 y el presupuesto 2010**

En el documento "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda

<sup>10</sup> El programa otorga 110 pesos diarios de apoyo por trabajador. Utiliza las Reglas de Operación el Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología, el cual ejerció 21 millones de pesos en el primer semestre del año. [http://www.economia.gob.mx/pics/p/p239/LB2PRODIAT\\_22072009.pdf](http://www.economia.gob.mx/pics/p/p239/LB2PRODIAT_22072009.pdf) (consulta del 5 de agosto de 2009); Secretaría de Economía, Programa para la Preservación del Empleo, [http://www.economia.gob.mx/pics/pages/07012009\\_base/presentacion.pdf](http://www.economia.gob.mx/pics/pages/07012009_base/presentacion.pdf) (consulta del 5 de agosto de 2009).

<sup>11</sup> Secretaría de Economía, Programa de Preservación del Empleo, <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2/preservaciondeempleo0408.pdf>.

**Cuadro 1**  
**Programas de empleo temporal 2009**  
(millones de pesos)

	<i>Aprobado 2009</i>	<i>Modificado</i>	<i>Avance Primer Semestre</i>
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	113.0	313.0	149.2
20 Desarrollo Social	343.0	743.0	437.0
09 SCT	1,304.3	1304.3	871.8
Total	1,760.3	2,360.3	1,458.0

Fuente: SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", Segundo Trimestre 2009.

**Cuadro 2**  
**Hogares donde al menos un integrante es desocupado**

<i>Primer Trimestre</i>					
	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Total	1,492,472	1,419,989	1,614,743	1,652,051	2,053,054
Bajo	144,340	138,877	152,231	156,845	194,621
Medio bajo	843,537	790,011	928,589	942,752	1,163,832
Medio alto	368,894	367,354	397,940	417,724	539,981
Alto	135,701	123,747	135,983	134,730	154,620

Fuente: INEGI, "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2008".

pública", la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reporta tres niveles de agregación del gasto social. En primer lugar y bajo el rubro de Desarrollo Social,<sup>12</sup> se agrupan acciones por un total de 1 billón 496 mil 739.5 millones de pesos, que representan el 58 % del gasto programable.<sup>13</sup> Se indica que

<sup>12</sup> Que incluye educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda, desarrollo regional, agua potable, alcantarillado y asistencia social. SHCP, "Informes sobre la situación económica...", *op. cit.*, p. 49.

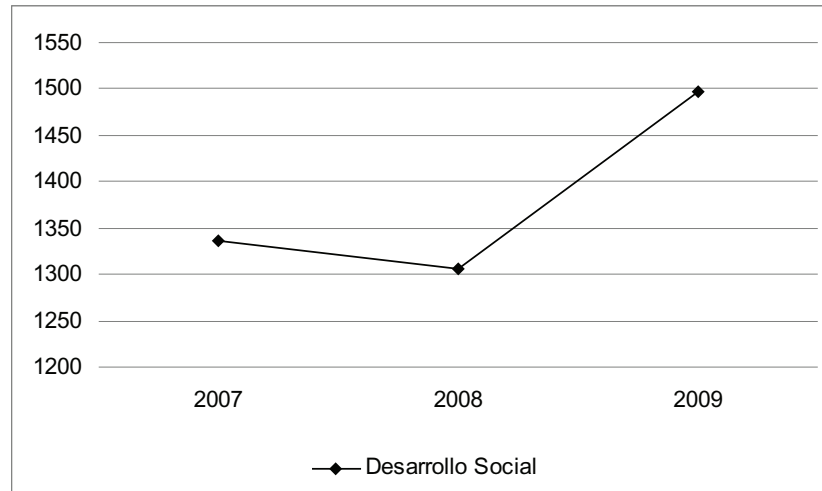
<sup>13</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas,

al primer semestre del año se ejercieron 623 mil millones, que representan un incremento del 8.5% con respecto al año anterior. De estos recursos destacan los incrementos reales en agua potable, en 118.9%; asistencia social, en 23.1%; seguridad social y urbanización, en 11.9%; vivienda y desarrollo regional, en 11.2 por ciento<sup>14</sup> (Gráfica 1).

\_\_\_\_\_  
"Programas Sociales: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009", CEFP/021/2009, marzo 2009.

<sup>14</sup> SHCP, "Informes sobre la situación económica...", *op. cit.*, pp. 36-37, 49.

**Gráfica 1**  
**Evolución del gasto en la clasificación funcional**  
**Desarrollo Social 2007-2009**  
(miles de millones de pesos)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Programas Sociales, Presupuesto de la Federación 2009, CEFP /021/2009, marzo 2009, p. 6.

En segundo lugar y bajo el rubro Principales Programas para la Superación de la Pobreza se agrupan 88 de ellos, con un monto total de 189 mil 463 millones de pesos para 2009, que al primer semestre muestra un avance acumulado en su ejercicio de 45.3 por ciento.<sup>15</sup>

En tercer lugar, se hace referencia a los recursos que se agrupan específicamente en el Ramo 20 Desarrollo Social, por 62 mil 903 millones de pesos, 18% superiores a los ejercidos en 2008, y 25% mayores a los originalmente aprobados, lo que muestra un importante esfuerzo por ampliar los recursos de este sector (Gráfica 2).

Cabe precisar que al primer semestre de este año se observó un avance en el ejercicio del gasto de 50.6% promedio. Asimismo, que

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 167.

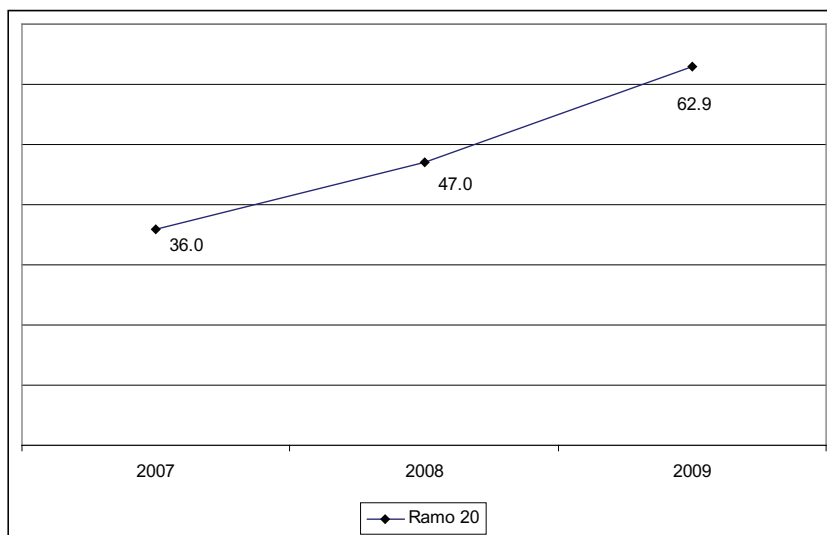
los programas con mayores incrementos este año fueron el de Oportunidades, el Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años en Zonas Rurales, Estancias Infantiles y el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (véase anexo).

Respecto a Oportunidades, el padrón de beneficiarios se ha mantenido en alrededor de 5 millones de familias, aunque según los informes de resultados en diciembre del 2008 recibían el apoyo 4 millones 91 mil familias y durante el bimestre mayo a junio se otorgó el apoyo alimentario a 4 millones 86 mil.<sup>16</sup> El año pasado el gobierno mexicano incorporó un

<sup>16</sup> Oportunidades, “Indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa Oportunidades” por entidad federativa, al tercer bimestre, [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx) (consulta el 10 de agosto de 2009)



**Gráfica 2**  
**Evolución del gasto en el Ramo 20 Desarrollo Social 2007-2009**  
(miles de millones de pesos)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Programas Sociales, Presupuesto de la Federación 2009, CEFP /021/2009, marzo 2009, p. 21.

nuevo componente de apoyo alimentario de 120 pesos por familia y al mes para compensar el incremento en el precio de los alimentos.

Ahora bien: en momentos de crisis económica, y ante el aumento previsible del número de personas en estado de pobreza en el país, es oportuno revisar no sólo el adecuado ejercicio del presupuesto social en términos de calendario, sino también su pertinencia en términos de impacto y focalización. Un tema no menos relevante es el relativo a la potenciación del gasto a través de la mezcla de recursos con los gobiernos estatales y municipales, situación que en varios programas se ha venido reduciendo en los últimos años. A continuación se plantean algunas reflexiones sobre el particular.

*Primera:* no todos los subsidios están orientados a población en pobreza. De hecho

en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2009 (PEF 2009), se identifican diversos subsidios autorizados por el Gobierno Federal y destinados a distintos segmentos poblacionales, entre ellos los aplicados a los servicios de agua, luz y seguridad pública; los otorgados para la producción vía Sagarpa; a las primas de los seguros agropecuarios; a asociaciones productivas; a la apertura de instituciones financieras; a la asignación de becas; y en calidad de recursos destinados a organismos descentralizados y al programa Primer Empleo, entre otros muchos.

*Segunda:* Es conveniente que se analice la agrupación que establece la SHCP con relación a 88 programas bajo la etiqueta Superación de la Pobreza, ya que encontramos que hay programas así definidos que rebasan las

líneas oficiales de pobreza, si bien en el caso de algunos como el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), la SHCP sólo reporta los recursos que se canalizaron a este segmento poblacional (6 mil 443 millones de los 16 mil 803 millones de pesos con los que cuenta dicho programa), lo mismo que en el caso de Alianza para el Campo (al que se destina el 20 por ciento de los recursos aplicados a este segmento). En otros casos más se incluye la totalidad de los montos, como en el Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal a la Vivienda<sup>17</sup> operado por Conavi, o el de Estancias Infantiles y Espacios Públicos. Es preciso señalar que no incluye en la lista otros programas también destinados a población en pobreza como el Fondo para el Desarrollo Productivo del Altiplano Semidesértico.

Al respecto el PEF 2009 señala que los recursos del Ramo 20 serán destinados exclusivamente a población en condiciones de pobreza y marginación de acuerdo a los criterios oficiales de SEDESOL. Sin embargo, no precisa cuáles son éstos, aunque se interpretaría que corresponden a las líneas oficiales de pobreza establecidas por el CONEVAL, ya que así se estipula en el artículo 36 de la Ley de Desarrollo Social.<sup>18</sup>

*Tercera:* Se evidencia un esfuerzo por aumentar los recursos destinados al Desarrollo Social en lo general y a la Superación de la Po-

<sup>17</sup> Liliam Flores Rodríguez, “La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza”, Documento de Trabajo núm. 63, CESOP, febrero de 2009.

<sup>18</sup> Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participan en la ejecución de los programas de desarrollo social.

breza en los últimos años, así como un avance acumulado adecuado en el calendario de ejercicio de gasto de este año.

*Cuarta:* Vía reasignación de gasto el gobierno ha hecho un esfuerzo por atender las metas del Acuerdo Nacional a favor de la Economía y el Empleo, al mismo tiempo que también se han reasignado recursos a otros programas, como el de Albergues Escolares Infantiles (100 millones), El Sistema Cutzamala (129.9) y Estancias Infantiles (149.7 millones).<sup>19</sup>

*Quinta:* Es preciso analizar la estructura del gasto para la Superación de la Pobreza en términos de focalización. Ciertamente los distintos programas responden a problemáticas específicas, por lo que la respectiva definición de beneficiarios no puede ser idéntica; sin embargo, como ya señalamos, la Ley de Desarrollo Social claramente estipula que existe una línea oficial de pobreza, con relación a la cual debe acotarse el universo de los beneficiarios. A continuación ejemplificamos algunos problemas al respecto.

Para el Coneval la línea de pobreza 2008 corresponde a un ingreso máximo mensual de 1,904 pesos por persona en el medio urbano, estimando que ese año existían 10.7 millones de hogares en el país en dicha condición.<sup>20</sup> Así, encontramos dos ejemplos de programas cuya definición de beneficiarios rebasa dicha línea. El primero corresponde al Programa de Estancias Infantiles, cuyos beneficios son innegables, pero que está enfocada a familias con ingresos de hasta seis salarios mínimos.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> SHCP, “Informes sobre la situación económica...”, *op. cit.*, p. 31.

<sup>20</sup> Coneval, “Reporta Coneval cifras de pobreza por ingreso 2008”, comunicado de prensa núm. 006/09, 18 de julio de 2009.

<sup>21</sup> Sedesol, “Reglas de Operación del Programa de

El segundo ejemplo se refiere al Programa de Vivienda operado por Conavi, cuyas reglas de operación este año señalan que para ser su beneficiario se debe contar máximo con un ingreso individual de cuatro salarios mínimos o un ingreso familiar integrado de máximo cinco salarios mínimos.<sup>22</sup> El problema de definición y aplicación en este caso radica en que existen muchos hogares con un perceptor que en lo individual cumple con el requisito de contar con un ingreso máximo de cuatro salarios mínimos, pero que, asimismo, forma parte de una familia cuyo ingreso acumulado es muy superior a dicho número de salarios. De manera que si se atiende la definición oficial de pobreza, en este caso potencialmente muchos hogares no pobres podrían recibir estos beneficios. Además, tales subsidios se otorgan vinculados a créditos que difícilmente pueden pagar quienes son pobres patrimoniales; en igual forma se trata de viviendas construidas por desarrolladores, lo cual podría generar una apropiación de los subsidios por parte suya. El artículo 61 de la Ley de Vivienda establece que los subsidios deben aplicarse en correspondencia a lo señalado en la Ley de Desarrollo Social.<sup>23</sup>

Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el Ejercicio Fiscal 2009”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2008.

<sup>22</sup> Conavi, “Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento para el Subsidio Federal de Vivienda Esta es Tu Casa”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de septiembre de 2008.

<sup>23</sup> “Artículo 61.- 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.” Cámara de Diputados, Ley de Vivienda, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio de 2006.

*Sexta:* Otro de los aspectos a considerar es que si bien hay programas que incluyen a la población en condiciones de pobreza, su estrategia de operación limita las posibilidades de acceso, como en el caso de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), cuyos requisitos son difíciles de cumplir para los más pobres: desde la elaboración y presentación de un proyecto, hasta la posibilidad de aportar recursos en igual monto que el subsidio solicitado. Además, en general sería conveniente revisar las estrategias de distribución de los apoyos, para evitar errores de focalización y garantizar la entrega del recurso completo al beneficiario.

*Séptima:* Con relación al federalismo, hay que destacar que si bien hasta hace unos años se promovía una participación más activa de los gobiernos locales, vía la mezcla de recursos a través del mecanismo conocido por los expertos como *paripassu*, hoy algunos programas han ido disminuyendo la participación local. Es el caso del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, que en su primer trimestre apenas había logrado convenir una mezcla del 5% del total de sus recursos con los estados, según el Primer Informe Trimestral de la SEDESOL.<sup>24</sup>

*Octava:* Con relación a la progresividad desde una perspectiva de justicia social, es claro que los subsidios deben ser proporcionalmente mayores para los más pobres. Un ejemplo a analizar es el que representa el hecho de que los subsidios por familia son mayores en pro-

<sup>24</sup> Sedesol, Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, p.3 [http://www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/file/informes\\_trim/1erInfoTrim09\\_04\\_desarrollodezonasprioritarias.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/file/informes_trim/1erInfoTrim09_04_desarrollodezonasprioritarias.pdf)

medio en el caso de los beneficiarios de Conavi con respecto a los de FONHAPO.<sup>25</sup>

Por último, y por ser un tema recurrentemente abordado en la prensa en las últimas semanas, vale la pena hacer un par de comentarios sobre el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). Iniciado en 1994, este programa asumía en su origen y propósito la necesidad de compensar a los productores del campo por los efectos de la apertura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, más que asegurar una modernización de las parcelas de los productores rurales en pobreza, como se estipula en su decreto de creación.

Al inicio del presente gobierno una evaluación del programa presentada ante el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, ya daba evidencia de la fuerte concentración de sus recursos y de los cambios de objetivos que se han presentado a lo largo de su operación. Se informaba que 17% de los recursos recaían en tan sólo el 1% de los productores.<sup>26</sup> Posteriormente se realizó un esfuerzo por ofrecer un mayor apoyo a los productores más pequeños elevando en 2009 el subsidio correspondiente, de 1,160 a 1,300 pesos por hectárea,<sup>27</sup> lo que no es suficiente para lograr una modernización en términos de productividad.

<sup>25</sup> Liliam Flores Rodríguez, “La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza”, Documento de Trabajo núm. 63, CESOP, febrero de 2009.

<sup>26</sup> Sagarpa, Programa de Apoyos Directos al Campo, febrero 2007 [http://www.cmdrs.gob.mx/sesiones/2007/seg\\_ord\\_07/procampo.pdf](http://www.cmdrs.gob.mx/sesiones/2007/seg_ord_07/procampo.pdf)

<sup>27</sup> Sagarpa, Modificación a las Reglas de Operación, Marzo 2009, [http://www.cmdrs.gob.mx/circulares/circulares\\_09/materiales/circular\\_12/mod\\_reglas\\_procampo.pdf](http://www.cmdrs.gob.mx/circulares/circulares_09/materiales/circular_12/mod_reglas_procampo.pdf)

## Prioridades del gasto para el 2010

Con el fin de asegurar el mayor impacto en términos de justicia social y equidad, en las subsecuentes estrategias de superación de la pobreza será necesario revisar la asignación de los recursos por programas. Hasta hoy, la información oficial disponible corresponde al documento de referencia generado por la SHCP en abril de este año, momento en que las previsiones económicas eran menos desalentadoras que ahora, por lo que posiblemente pronto veremos un replanteamiento del presupuesto en materia de superación de la pobreza.<sup>28</sup>

Tras haber analizado la propuesta de prioridades 2010 y considerar una inflación del 3.9% para 2009, resulta evidente que los programas del Ramo 20 Desarrollo Social sufrirán incrementos reales negativos de 0.9%, con excepción de tres programas: Estancias Infantiles, con 6.1%; Espacios Públicos, con 16.2%; y Oportunidades, con un incremento real de sólo 1.1%.

En consecuencia, resultaría evidente que no se está concediendo la debida prioridad a atender a la población en condiciones de mayor pobreza y tampoco se está considerando la ampliación de programas para atender a los nuevos pobres.

## Conclusiones

En los últimos años sin duda han venido realizando un esfuerzo el Ejecutivo y la Cámara de

<sup>28</sup> SHCP, “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2009”.

Diputados por fortalecer el presupuesto para los más pobres. Lo cierto es que las estimaciones de pobreza que ahora conocemos demandan revisar los recursos de los programas para superar la pobreza no sólo en cuanto al monto total, sino también en cuanto a su pertinencia y uso adecuado de los recursos. Asimismo es importante acotar cuál debe ser la vigencia de los programas de alivio temporal ante la crisis, para evitar su perpetuación a costa de otras acciones que permitan un cambio estructural que rompa con el círculo vicioso de la pobreza.

En el marco del Dialogo Global organizado por el Banco Mundial, el Profesor Ravi Kanbur, de la Universidad de Cornell, plantea

un señalamiento que puede ser aplicado al caso mexicano, en el sentido de que ante recursos limitados los gobiernos enfrentan el problema de mejorar su focalización, pero también de atender a los nuevos pobres. Kanbur asimismo señala que hay aspectos políticos que influyen en la asignación del gasto, de manera que, por ejemplo, los tomadores de decisiones pueden verse presionados a ampliar los apoyos a quienes no necesariamente se sitúan bajo la línea de pobreza, para lograr mayor respaldo social. A decir del experto, en algunos casos los tomadores de decisiones incluso pueden ser sometidos a presiones que los orillen a generalizar los programas.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Banco Mundial, "Dialogue Highlights: Developing Countries Seek to Protect Poor During Global Economic Crisis", <http://go.worldbank.org/C1UQX-EFQI0>.

**Anexo**  
**Programas de subsidios, Secretaría de Desarrollo Social**

(millones de pesos)

Programas Presupuestarios	Presupuesto Original Anual 2008	Presupuesto Ejercido 31 de Dic. 2008	Presupuesto Original Anual 2009	Deseado 2010
<b>Oportunidades</b>				
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	16,430.8	19,938.2	24,413.1	25,684.4
<b>Desarrollo Social y Humano</b>				
Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 Años en Zonas Rurales	9,916.4	9,536.7	13,176.3	13,571.6
Programa de Apoyo en Zonas de Atención Prioritaria	3,600.0	3,767.6	8,161.0	8,405.8
Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	2,016.4	2,006.7		
Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	1,499.2	1,711.0	2,522.0	2,781.0
Programa Opciones Productivas	1,170.0	1,152.1	997.6	1,027.5
Programa 3 x 1 para Migrantes	503.5	491.8	562.4	579.3
Programa de Empleo Temporal (PET)	331.1	372.7	343.0	353.3
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	171.9	147.4	228.3	235.1
Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria	1,260.00	819.2		
	<b>20,468.4</b>	<b>20,005.2</b>	<b>25,990.6</b>	
<b>Desarrollo Urbano</b>				
Programa Hábitat	1,886.1	1,887.4	2,745.7	2,828.1
Rescate de Espacios Públicos	1,216.2	1,271.1	1,279.8	1,545.0
Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares	300.0	280.2	360.7	371.5
	<b>3,402.2</b>	<b>3,438.8</b>	<b>4,386.2</b>	
<b>Sectorizados</b>				
Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA	2,004.3	2,004.3	1,955.0	
Programa de Apoyo Alimentario	336.0	411.9	1,818.4	1,873.0
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA	1,941.5	2,741.5	1,560.7	1,607.5
Programa de Ahorro, Subsidios y Crédito a la Vivienda "Tu Casa"	1,635.2	1,638.5	1,773.2	1,826.4
Programa de Vivienda Rural	320.0	703.8	379.7	391.1
Programa de Coinversión Social	206.2	272.6	353.1	363.7
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	196.8	194.0	196.8	202.7
Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	78.6	98.0	76.4	nd
	<b>6,718.6</b>	<b>8,064.6</b>	<b>8,113.3</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>47,020.1</b>	<b>51,446.7</b>	<b>62,903.1</b>	

SHCP. Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/temas/tomos/20/r20\\_afpe.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/temas/tomos/20/r20_afpe.pdf)

SHCP, Cuenta Pública 2008.

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2008/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2008/index.html)

SHCP, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/temas/tomos/20/r20\\_afpe.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/temas/tomos/20/r20_afpe.pdf)

SHCP, Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

# La inversión en infraestructura: avances y retos en el entorno de la crisis económica mundial

*Salvador Moreno Pérez\**  
*e Iván H. Pliego Moreno\*\**

## Introducción

La infraestructura desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico y social de las naciones, de manera que es posible afirmar que un país permanecerá en el subdesarrollo mientras no mejore su infraestructura. Por ello, la inversión en infraestructura responde a una de las prioridades más importantes de los gobiernos, al tiempo que su orientación eficiente se relaciona con el buen funcionamiento de otros servicios públicos.<sup>1</sup>

\* Cursó estudios de maestría en Desarrollo Urbano en El Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

\*\* Doctor en Historia Internacional por la London School of Economics, Londres, Inglaterra. Investigador del área de Desarrollo Regional del CESOP. Líneas de investigación: relaciones México-España, Unión Europea, historia de México del siglo XX, historia de las ideas. Correo electrónico: ivan.pliego@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> Fernando Gutiérrez Vera, "Infraestructura y concesiones. Un instrumento de desarrollo", *Información Comercial Española*, núm. 828, septiembre-octubre 2007.

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, entre otros, para competir en mejores condiciones en una economía globalizada. Además, el aumento en la inversión en infraestructura es una de las estrategias más frecuentes en el contexto de las crisis económicas por su potencial de generación de empleo de corto plazo y porque sienta las bases para la recuperación económica.

En ese sentido, en el presente artículo se hace un diagnóstico general de la situación de la infraestructura en el país, en el que se destacan los principales objetivos y metas establecidos en el Programa Nacional de Infraestructura 2008-2012, así como en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012 y el Fondo Nacional de Infraestructura. Se presenta un balance de la situación actual en cuanto al avance de los principales programas en las regiones del país y algunas reformas recientemente emprendidas en la materia para aminorar los efectos de la crisis. Por cuestiones de espacio, sólo se aborda el ramo de comunicaciones y transportes, en particular

la inversión en los programas de construcción de carreteras federales y de inversión en infraestructura ferroviaria y portuaria. Por último, se revisan algunas acciones de inversión en infraestructura llevadas a cabo en otros países en un contexto de crisis económica.

### **Diagnóstico de la situación de la infraestructura en el país**

El *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012* señala que la infraestructura del sector se integra por 356 mil kilómetros de carreteras, 26 mil kilómetros de vías férreas, 114 puertos y 85 aeropuertos nacionales e internacionales.<sup>2</sup>

Asimismo reconoce que, a pesar de que el país cuenta con esta extensa red, el ritmo de crecimiento de la inversión pública y privada no ha sido suficiente para satisfacer las necesidades de transporte de la población y potenciar al máximo las actividades productivas del país. Además, la cobertura y accesibilidad de esta infraestructura se encuentra aún por debajo de estándares competitivos a nivel internacional.<sup>3</sup>

En el programa igualmente se establece la necesidad de modernizar el sistema ferroviario, así como la expansión y cobertura de puertos y aeropuertos. Con relación al movimiento de carga y pasajeros, se destaca la falta de nodos intermodales que permitan conectar, a un menor costo, con el transporte marítimo y ferroviario. Por tanto, se plantea la necesidad de un desarrollo planificado del transporte

multimodal, con instalaciones de transferencia de carga suficientes en zonas estratégicas que lo constituyan en una plataforma logística, comunicada con los centros industriales a través de corredores multimodales.<sup>4</sup>

En igual forma se señala como obstáculo importante a la competitividad del sector, las limitaciones de acceso al transporte aéreo para la mayoría de los mexicanos, lo que se traduce en que el porcentaje de pasajeros transportados por esta vía respecto al tamaño de la población (o con relación al PIB per cápita) continúa sin alcanzar los estándares internacionales.<sup>5</sup>

En materia de comunicaciones, el programa señala que México cuenta con una importante red digitalizada de telecomunicaciones, con alrededor de 133 mil kilómetros de fibra óptica, pero que se encuentra subutilizada. Mientras que la distribución porcentual de la ocupación satelital está conformada por 19.1 por ciento para televisión, 0.8 para radio, 47.6 para voz y datos, 0.8 por ciento para telefonía móvil; el resto, 31.7 por ciento, permanece como capacidad disponible. En 2006 se disponía de casi 20 millones de líneas telefónicas fijas en servicio, con una cobertura de 18.9 líneas por cada 100 habitantes y 57 millones de usuarios de telefonía móvil, lo que a su vez corresponde a una cobertura de 54.1 usuarios por cada 100 habitantes. Además, ahora México cuenta con más de 18 millones de usuarios de Internet; de ellos, 3.7 millones utilizan accesos de banda ancha, de manera que en el país hay una cobertura de 3.5 usuarios de banda ancha por cada 100 habitantes, muy por debajo del promedio de los países miembros de la Organización para la Coopera-

<sup>2</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Ibid.*, p. 10.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>5</sup> *Idem.*



ción y el Desarrollo Económico (OCDE), de 16.9 usuarios por cada 100 habitantes.<sup>6</sup>

El programa destaca, sin embargo, que el subsector de las comunicaciones es el más dinámico y uno de los más importantes de la economía, así como el que mayor crecimiento ha registrado en los últimos años.

A pesar de los avances logrados en materia de infraestructura, las mediciones internacionales colocan a México en una situación de desventaja con relación a otros países.

En la medición más reciente del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), en el rubro de calidad de la infraestructura, México ocupa la posición 76 entre 134 países por debajo de economías latinoamericanas como El Salvador, Guatemala, Jamaica, Honduras y República Dominicana.<sup>7</sup> En particular, en la infraestructura portuaria ocupa el lugar 94; en la cobertura y la calidad de la oferta de electricidad, la posición 87; en calidad de la infraestructura ferroviaria, el lugar 72; la posición 68 en cuanto a cobertura de líneas telefónicas; la 66, en calidad de los caminos y las carreteras. Sin embargo, contamos con una extensa red de carreteras y caminos que nos coloca en la posición número 18 entre las 134 naciones evaluadas.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> El índice de competitividad establecido y aplicado por el WEF utiliza una metodología cuya medición reconoce que la competitividad y el crecimiento sustentable están determinados por las relaciones entre diversos factores. El WEF considera a la infraestructura como parte de los requerimientos básicos para la competitividad. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Ginebra, 2008.

<sup>8</sup> Salvador Moreno Pérez, "La infraestructura y la competitividad en México", Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo, Núm. 60, México, 2008.

En la medición internacional del WEF la infraestructura de nuestro país es una de las más limitadas con relación al número de habitantes. Ello tiene repercusiones directas en los niveles de competitividad, materia en la que México pierde constantemente posiciones con respecto a los demás países.

### **La política nacional de infraestructura**

Ante la situación de desventaja con relación a los demás países en materia de competitividad y de infraestructura, en el 2007 la actual administración presentó el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 y el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes. Además, a principios de 2008 se anunció la creación del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).

Estos programas tienen como objetivos principales elevar la cobertura, la calidad y la competitividad de la infraestructura para convertir a México en una de las principales plataformas logísticas del mundo, aprovechando nuestra posición geográfica y nuestra red de tratados internacionales. Con ello el gobierno federal pretende incrementar el acceso de la población a los servicios públicos, sobre todo en las zonas de mayores carencias; promover un desarrollo regional equilibrado, particularmente en el centro, sur y sureste del país; elevar la generación de empleos permanentes; impulsar el desarrollo sustentable y desarrollar la infraestructura necesaria para la promoción de la actividad turística.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Presidencia de la República, *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*, México, 2007.

Por su parte, el FONADIN tiene como objetivos ubicar a México entre 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.<sup>10</sup>

El FONADIN es el vehículo de coordinación para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo y la base financiera del Programa Nacional de Infraestructura.<sup>11</sup> El Fondo apoya la planeación, el diseño, la construcción y la transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, en los que participe el sector privado.<sup>12</sup>

El FONADIN se constituyó con los recursos provenientes del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), que suman 40 mil millones de pesos. En este mismo sentido, se espera que en los próximos cinco años pueda canalizar recursos hasta por 270 mil millones de pesos.<sup>13</sup>

Otra medida promovida por el Poder Ejecutivo para impulsar la inversión en infraestructura tuvo lugar a finales de 2008 cuando los efectos de la crisis se empezaron a percibir en la economía mexicana y los primeros síntomas radicaron en la disminución del precio del crudo mexicano, por debajo de

las expectativas planteadas en el presupuesto de egresos 2009 y la posterior devaluación del peso frente al dólar. Ante esa situación, el titular del Ejecutivo presentó una iniciativa de Decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La iniciativa tenía como objetivo impulsar el crecimiento y el empleo a través de cinco acciones básicas: ampliar el gasto público en infraestructura; cambiar las reglas para ejercer ese gasto a fin de agilizar su aplicación; construir una nueva refinería en el país; lanzar un programa extraordinario de apoyo a las pequeñas y medianas empresas y, asimismo, plantear un paquete de desregulación y desgravación arancelaria para hacer más competitivo al país.<sup>14</sup>

Así, en marzo de 2009 legisladores de diversos grupos parlamentarios presentaron una iniciativa para agilizar el ejercicio del presupuesto y la inversión pública, cuyo dictamen además retomó algunas de las propuestas de la iniciativa enviada por el Ejecutivo en el mismo sentido. El 30 de abril de 2009 se aprobó dicho dictamen, que reforma diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de la Ley de Obras Públicas y Servicios; de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal, publicadas el 28 de mayo en el *Diario Oficial de la Federación*. Con ello se pretende enfrentar en mejores condiciones la crisis económica e incrementar la eficiencia del uso de recursos públicos, habida cuenta del ajuste presupuestal decidido por la Secretaría de Ha-

<sup>10</sup> BANOBRAS, Fondo Nacional de Infraestructura, México, 2008.

<sup>11</sup> Fondo Nacional de Infraestructura consultado en <http://www.fonadin.gob.mx> (agosto de 2009).

<sup>12</sup> BANOBRAS, *Fondo...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Fondo Nacional de Infraestructura, *idem*.

<sup>14</sup> Salvador Moreno Pérez, "La infraestructura...", *op. cit.*, pp. 20-21.

cienda y Crédito Público, que también reasignó recursos a áreas prioritarias.<sup>15</sup>

Finalmente, en el Presupuesto de Egresos para el 2009 se adicionaron 53 mil millones de pesos para inversiones de infraestructura. Así, 10 mil 700 millones de pesos se destinaron a infraestructura carretera, 1,650 millones a infraestructura ferroviaria, 10 mil millones al desarrollo de áreas de hidrocarburos y electricidad. Ello además de considerarse las áreas de salud, seguridad, actividades agropecuarias y vivienda, entre otras.

Para hacer frente a la crisis económica mundial, en febrero de 2009 el Poder Ejecutivo anunció el Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo, uno de cuyos pilares fundamentales es la inversión en infraestructura y la competitividad en el empleo.

El programa contempló invertir 30 mil millones adicionales en PEMEX, además de disponer que el Fondo Nacional de Infraestructura y BANOBRAS aporten recursos por 65 mil millones de pesos para asegurar que los proyectos privados de infraestructura no se vean afectados; entre ellos destacan dos paquetes carreteros que integran seis tramos y tres puentes internacionales, así como el desarrollo de los sistemas 2 y 3 del tren suburbano y la creación del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XII, núm. 2748-IV, pp. 2-95, México, 30 de abril de 2009.

<sup>16</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Perspectivas económicas para 2009 y el Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo", comunicado, 11 de febrero de 2009, México, consultado en [shcp.gob.mx](http://shcp.gob.mx) (12 de agosto de 2009).

## **La situación actual de los principales proyectos de infraestructura**

Según la SCT el desarrollo de la infraestructura ha sido una de las prioridades en la presente Administración Pública Federal por la cantidad de recursos asignados al sector. Con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las asociaciones público-privadas como componentes del financiamiento del sector, en 2009 se calculó una inversión de 88 mil millones de pesos, de los cuales poco más de 50 mil millones fueron recursos públicos autorizados en el Presupuesto de Egresos para inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes. Una vez hechas las reasignaciones, este monto representó 62 mil 700 millones de pesos (Cuadro 1).

La mayor parte de los recursos se destinan a carreteras que comprenden varios proyectos, entre los que destacan la construcción y modernización de carreteras y la conservación y construcción de caminos rurales. Cabe señalar que el Programa de Empleo Temporal se orienta en gran medida a la conservación y reconstrucción de caminos rurales; así, para el año 2009 se tenía prevista la creación de 135 mil empleos, la conservación de 20 mil kilómetros y la reconstrucción de poco más de 5 mil kilómetros de caminos rurales.<sup>17</sup>

De los programas que administra la SCT, la construcción y modernización de carreteras federales es uno de los más importantes, al que se han asignado 23 mil 319 millones de pesos y que al mes de junio presenta un avance de 31.6% en inversión ejercida (Cuadro 1).

<sup>17</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa de Infraestructura 2009*, México, 2009.

**Cuadro 1**  
**Avance financiero de los principales programas presupuestarios 2009**

Programas	Aprobación anual (mdp)	Avance (Enero-Junio)	% Avance
<b>Comunicaciones y transportes</b>	<b>62,736.5</b>	<b>19,655.3</b>	31.3
Construcción y modernización de carreteras	23,319.6	7,365.0	31.6
Caminos rurales	16,134.5	4,721.8	29.3
Programa de Empleo Temporal (PET)	1,304.3	871.8	66.8
Conservación y mantenimiento de carreteras	9,031.0	4,399.4	48.7
Prestación de servicios en puertos, aeropuertos y ferrocarriles	12,947.1	2,297.3	17.7

Nota: El total incluye la reasignación de recursos realizada por la Cámara de Diputados para el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009.

Fuente: SHCP, "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", segundo trimestre de 2009, México.

Las entidades federativas que no presentan ningún avance físico en términos de construcción y modernización de carreteras en los programas 2009 son Nayarit, Colima y Aguascalientes; en contraste, las que presentan avances con porcentajes superiores al 55% son Tabasco, Querétaro y Sonora, ésta última con un avance de 80.7%.

En términos de avance regional, la SCT presenta la información sobre construcción y modernización de carreteras federales agrupando las entidades federativas en cinco mesorregiones. La Centro Occidente es la que presenta el menor porcentaje de avance respecto de la meta programada en dicho rubro, con 11%. La mesorregión Noroeste y la región Centro País son las que presentan mayores avances, con 51.1 y 33.9% respectivamente. A pesar de que la región Sur Sureste observa un porcentaje de avance reducido, el número de kilómetros construidos es similar de las regiones con mayor avance en las metas programadas, como se observa en la Gráfica 1.

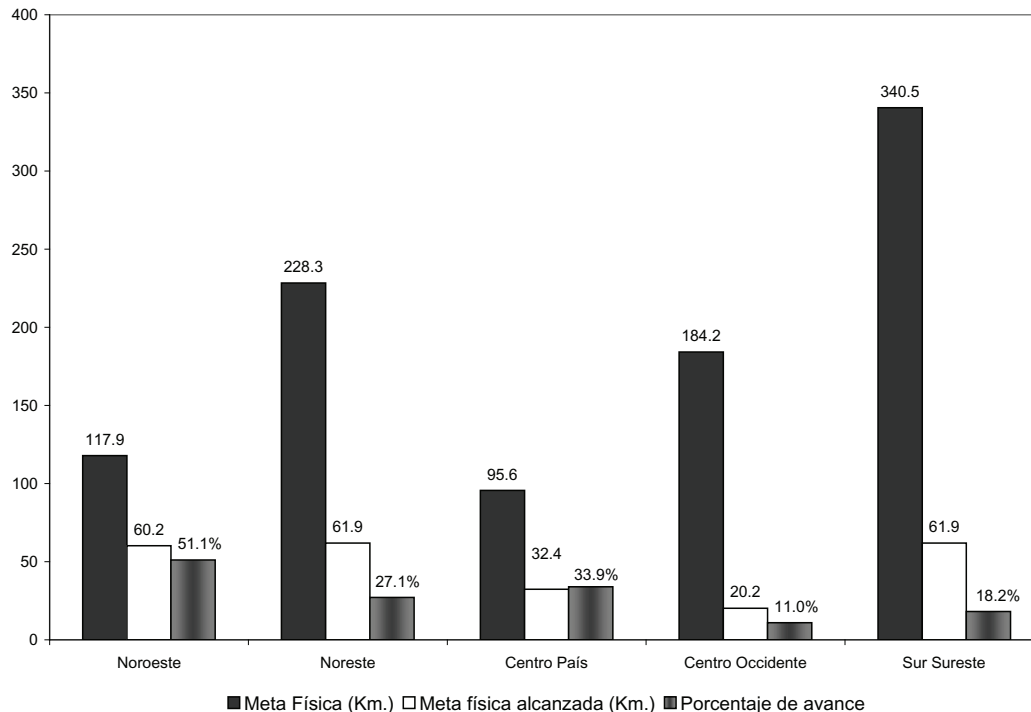
En cuanto a infraestructura de puertos y

servicios ferroviarios, en el 2009 destaca por su dimensión e importancia estratégica el proyecto de Punta Colonet, obra multimodal de gran escala que se planea desarrollar a 140 kilómetros al sur de Ensenada, Baja California, y a 200 kilómetros al sur de la frontera con los Estados Unidos. Este proyecto constituye una gran oportunidad para México en razón del incremento en el tráfico marítimo comercial que antes de la crisis económica mundial se registraba entre Asia y Norteamérica, a través del Océano Pacífico y de la capacidad hasta hace poco rebasada de los puertos de carga en la costa occidental de Estados Unidos.<sup>18</sup> De hecho, Punta Colonet es uno de los proyectos de infraestructura más ambiciosos de la presente administración, ya que se prevé que tenga una capacidad equivalente al doble de la carga actual de los contenedores en México.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Proyecto multimodal de Punta Colonet*, México, 2009, consultado en [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx) (Agosto de 2009).

<sup>19</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

**Gráfica 1**  
**Construcción y modernización de carreteras federales por mesorregiones**  
 (avances reportados al 30 de junio de 2009)



Nota: Las mesorregiones están integradas por las siguientes entidades federativas: Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; Noreste: Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas y Durango; Centro-País: Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Distrito Federal y Estado de México; Centro Occidente: Aguascalientes, San Luis Potosí, Zacatecas, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit; y Sur-Sureste: Tabasco, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Carreteras, "Resumen nacional de obras por estado", en [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx) (agosto de 2009).

La SCT informó que el proyecto continúa en pie y que ahora se trabaja el proceso de licitación, aunque se tiene claro que el panorama económico se ha complicado. La Secretaría comunicó que en junio del presente año se contaba con cuatro consorcios inscritos para participar en la licitación del proyecto y dos más en proceso de registro.<sup>20</sup>

En cuanto a la infraestructura ferroviaria, los planes de inversión que contemplan la construcción de nuevos libramientos y cruces fronterizos, al parecer no serán afectados de manera importante por las nuevas condiciones económicas. De acuerdo con las estimaciones del entonces secretario de Comunicaciones y Trans-

*Programa de Infraestructura 2009*, México, 2009.

<sup>20</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

"Punta Colonet es viable y sigue adelante", comunicado de prensa No. 139, 22 de junio de 2009, México, consultado en [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx) (agosto de 2009).

portes, Luis Téllez, la inversión acumulada en el sector en la última década asciende a 40 mil millones de pesos, mientras que la construcción del libramiento de Celaya, en Guanajuato, recibirá una inversión de 4 mil millones de pesos de inversión pública y privada.<sup>21</sup>

No obstante, recientemente el actual titular de Comunicaciones y Transportes, Juan Molinar Horcasitas, con relación al sector ferroviario se limitó a mencionar el lanzamiento del Tren Suburbano 3 en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En esa ocasión señaló que la SCT “está invirtiendo 700 millones de pesos semanales en carreteras” y que por esa vía se han creado más empleos directos. Finalmente, afirmó que la inversión en infraestructura en comunicaciones y transportes en México debe ser impulsada para desarrollar una gran plataforma logística de manufactura mundial.<sup>22</sup>

Por otra parte, en el sector energético PEMEX reportó el incremento de su inversión en 38.6% respecto al mismo periodo del año pasado, para alcanzar los 110 mil 500 millones de pesos, lo que aceleró el ejercicio de sus principales programas de inversión en infraestructura, “como parte de la estrategia anti-cíclica del Gobierno Federal”.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Crece transporte ferroviario en México: aumenta Gobierno Federal inversiones”, comunicado de prensa Núm. 053, 26 de febrero de 2009.

<sup>22</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Intervención del Secretario de Comunicaciones y Transportes, Maestro Juan Francisco Molinar Horcasitas”, Reunión Nacional de Comunicaciones y Transportes 2009, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), León, Guanajuato, 26 de junio, 2009, México.

<sup>23</sup> Pemex, boletín Núm. 152, agosto de 2009, México, consultado en [www.pemex.com/index](http://www.pemex.com/index) (8 de

## Comparación con otros países

La grave crisis financiera internacional iniciada en el sector inmobiliario de Estados Unidos ha producido y continúa generando un impacto en la economía mundial cuyos alcances aún no es posible discernir del todo. Ante ello las naciones del orbe están diseñando e instrumentando distintas soluciones para la crisis. El Gobierno de la India, por ejemplo, anunció la aplicación de un paquete de medidas fiscales centrado en el sector inmobiliario y automovilístico, con el objetivo de recapitalizar el sistema bancario indio, mediante la inyección del equivalente a 5 mil 800 millones de dólares para combatir los efectos de la crisis financiera global.

En América Latina, el presidente colombiano Álvaro Uribe ha reconocido que la falta de infraestructura es una “barrera al crecimiento de la economía”, por lo que su gobierno hace esfuerzos por impulsar la inversión en infraestructura. Para ello, el Plan 2500 está enfocado a la construcción de miles de kilómetros de carreteras a lo largo y ancho del país.<sup>24</sup>

Por su parte, el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES) estableció que la solución de los problemas de infraestructura es una condición necesaria para la mejora del bienestar social y afirmó que la oferta de servicios en dicho sector debe anticiparse a la demanda, para no obstaculizar un nuevo ciclo de crecimiento económico. En tal virtud, el BNDES se propuso la expansión y modernización del sector eléctrico, la diversificación de la matriz energética nacional, el desarrollo del mercado de gas

agosto de 2009).

<sup>24</sup> Presidencia de la República de Colombia, consultado en <http://web.presidencia.gov.co> (6 de agosto del 2009).

natural, la promoción de energías renovables, el aumento de la oferta de biocombustibles, así como la ampliación de los sistemas de telecomunicaciones y el desarrollo de tecnología de punta nacional, entre otros.<sup>25</sup>

Al respecto, algunos organismos internacionales como la OCDE<sup>26</sup> reconocen una mejoría económica de México, pero alertan que la crisis financiera y la desaceleración de la economía mundial todavía pueden aumentar el deterioro de la actividad económica. Por tanto, la OCDE recomienda a las autoridades mexicanas “el incremento del gasto público en infraestructura, subsidios al empleo y el incremento de transferencias sociales”.<sup>27</sup>

## Comentarios finales

En los programas de infraestructura se asume que la creación de ésta es sinónimo de desarrollo económico, social y humano. Al respecto, el Poder Ejecutivo se ha propuesto focalizar una parte importante de la inversión pública en el mantenimiento y en la creación de infraestructura.

La SCT reconoce como retos en el corto plazo la necesidad de aumentar los recursos y facilitar la ejecución de los proyectos, de concentrar las inversiones en los proyectos estraté-

gicos del Programa Nacional de Infraestructura y de acelerar la preparación de proyectos con participación privada, así como de asegurar su financiamiento. De igual manera afirma que a pesar de la crisis económica mundial se presentan avances significativos en la materia.

Con relación al anuncio del recorte presupuestal de 85 mil millones de pesos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considera que el impacto a los proyectos inversión e infraestructura será marginal y no llegará, en el peor de los casos, a rebasar el 19%.<sup>28</sup>

Más aún: ante el anuncio de la SHCP, en el sentido de que corresponde recortar 12 mil 637 millones de pesos a la SCT, el titular del ramo, Juan Molinar, expresó que México debe cuidar la inversión en infraestructura más allá de la crisis económica mundial, pues es uno de los mejores caminos para la creación de empleo. Asimismo, señaló que el Programa de Empleo Temporal ya erogó el 100 por ciento de sus recursos; que en materia de construcción y modernización de carreteras se ha contratado el 90 por ciento de los recursos correspondientes; y que en el caso del programa de conservación se ha comprometido el 88 y el 74 por ciento del presupuesto de caminos rurales.<sup>29</sup> Finalmente, la SCT informó que ya tiene contratado 84 por ciento del presupuesto carretero aprobado para este año.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Banco de Desarrollo de Brasil, *Infraestructura*, consultado en <http://inter.bndes.gov.br> (8 de agosto del 2009).

<sup>26</sup> OCDE, “Economic survey of Mexico 2009: Overcoming the financial crisis and the macroeconomic downturn”, consultado en [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (7 de agosto de 2009).

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicado de prensa, 23 de junio de 2009, México, consultado en [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx) (Agosto de 2009).

<sup>29</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, comunicado de prensa, Núm. 174, 13 de agosto, México, consultado en [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx) (17 de agosto de 2009).

<sup>30</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, comunicado de prensa, Núm. 175, 16 de agosto, México, consultado en [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx) (18 de agosto de 2009).

# Los fideicomisos públicos y la transparencia

*Gilberto Fuentes Durán\**

El presente artículo aborda la naturaleza de los fideicomisos públicos, su definición y los elementos que los integran y hace énfasis en aquellos que destacan por su tipo o por el monto de sus recursos. Asimismo destaca que los fideicomisos cuentan con un marco normativo que les confiere sustento, además de establecer sus características y particularidades, así como el objetivo de su creación.<sup>1</sup>

El doctor en Derecho y notario José Alfredo Domínguez Martínez, en una conferencia dictada sobre el fideicomiso en México, señala que “El fideicomiso en México es una figura (...) de gran valor, de gran autenticidad, genuinamente mexicana, cuyos precursores, en su momento, abogados, juristas (...) realizaron un traslado de lo que es un *trust* anglosajón, al sistema del derecho escrito, por lo que hay que reconocer esta autoría mexicana”.<sup>2</sup>

\* Licenciado en Economía por la UNAM e investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: federalismo, opinión pública, práctica parlamentaria, desarrollo social y económico. e-mail: gilberto.fuentes@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> Es importante mencionar que algunos de los fideicomisos públicos cuentan con reglas de operación para su funcionamiento.

<sup>2</sup> José Alfredo Domínguez Martínez, *El fideicomiso*

## Los fideicomisos en México

El fideicomiso jurídicamente se define como el contrato por medio del cual una persona, denominada fideicomitente, entrega bienes o derechos de su propiedad a otra persona denominada fiduciaria, que los maneja y administra en beneficio de un tercero ajeno a la operación contractual, el fideicomisario, el cual podrá recibir dichos bienes o derechos si así lo indicó el fideicomitente.<sup>3</sup>

En lo que respecta a la administración pública de México, el fideicomiso ha tenido y tiene diversas finalidades, entre ellas: administrar bienes; prestar servicios públicos; gestionar donaciones para la asistencia pública y otorgar garantías; rescatar bancos y operar carreteras; gestionar negocios y realizar desembolsos; pagar primas de antigüedad; asegurar pensiones, jubilaciones y fondos de ahorro; desarrollar proyectos inmobiliarios. Asimismo emitir certificados bursátiles y otros activos financieros y,

en México, [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/.../pr32.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/.../pr32.pdf), consultado el día 22 de julio de 2009.

<sup>3</sup> [www.fideicomisos.gob.mx](http://www.fideicomisos.gob.mx)



en general, invertir y reinvertir ilimitadamente los recursos monetarios.

Los recursos de los fideicomisos públicos provienen de asignaciones presupuestarias federales, como por ejemplo los que operan con ingresos excedentes o bien con un destino previsto en disposiciones jurídicas. En esta categoría se encuentra el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP); el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES); el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); el Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones (FARP); el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPE-MEX). De igual forma existen otros fideicomisos conformados por recursos que incluyen aportaciones de los trabajadores, entre los que se encuentran el Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado (FONAC); el Fondo Laboral de Petróleos Mexicanos (FOLAPE); y el Fondo de Retiro de los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública (FORTE).<sup>4</sup>

### **Marco normativo de un fideicomiso público**

El primer referente jurídico que sustenta la creación y operación de un fideicomiso público se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF), que en su

<sup>4</sup> SHCP, "Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, segundo trimestre, junio de 2009", Anexo XV. Fideicomisos sin estructura orgánica.

artículo tercero otorga facultades al Ejecutivo para hacer uso de los fideicomisos como una alternativa auxiliar para la administración pública. Asimismo, en el artículo 47 de la Ley se señala la justificación para el empleo de dichos instrumentos en colaboración con las funciones del Estado.

En el caso de los fideicomisos públicos, estos son considerados como entidades de la administración pública paraestatal, es decir, son aquellos que administran el Gobierno Federal o alguna de sus entidades y uno de cuyos objetivos es impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

Cabe señalar que en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es quien funge como fideicomitente único de la APF centralizada; sin embargo, algunos se encuentran a cargo de otras dependencias de la propia APF.

### **Tipos de fideicomiso**

Como ya se mencionó, México es considerado por algunos autores como uno de los principales precursores de los fideicomisos; en este sentido, es importante señalar que en la administración pública existen dos tipos: los públicos y los mixtos. Los primeros son los constituidos por el Gobierno Federal o por cualquiera de las entidades paraestatales y dependencias de la APF. Algunos de estos fideicomisos cuentan con una estructura orgánica semejante a las de otras entidades de la APF y con comités técnicos. Los fideicomisos públicos se establecen por conducto de la SHCP, que funge como fideicomitente único, y la integración del



patrimonio se realiza con recursos públicos federales, con la opción de que posteriormente puedan recibir aportaciones de personas públicas y privadas.<sup>5</sup>

Entre los fideicomisos públicos están los considerados como entidades paraestatales y los que no son considerados como tales, lo que ocasiona problemas vinculados a la discrecionalidad y opacidad en su manejo. Afirmación recurrentemente planteada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) durante los últimos diez años.

Los fideicomisos considerados entidades paraestatales cuentan con un control más preciso de sus ingresos y gastos pues están obligados a reportarlos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.<sup>6</sup> Lo que representa un

elemento que facilita la vigilancia, pues abre la posibilidad de que quienes los constituyen puedan ser llamadas a rendir cuentas.

### Las problemáticas inherentes a un fideicomiso

La ASF señala que la opacidad y la discrecionalidad en los fideicomisos que no son considerados entidades paraestatales se debe a que no cuentan con una estructura homóloga a la de la administración pública, lo que impide que se ejerzan los controles de ingreso y gasto que caracterizan a los otros fideicomisos.

En este sentido, tal como se afirma en un documento publicado por la ASF, “para los fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales no existe información suficiente, ni responsables bien definidos, ni

<sup>5</sup> Irma Eréndira Sandoval, “Rendición de cuentas y fideicomisos: El reto de la opacidad financiera”, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, núm. 10, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.

<sup>6</sup> Artículo 9 y 11 de la Ley Federal de Presupuesto

y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), artículo 296 del Reglamento de la LFPRH, así como el artículo 23 de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2009.

contabilidad convencional de ningún tipo. No se rinden cuentas sobre los fondos, no se conocen los montos recaudados, ni los beneficiarios directos de los subsidios, ni las obras que se ejecutan”.<sup>7</sup> Estas deficiencias ocasionan numerosos reclamos con relación a los fideicomisos.

En la actualidad el trámite para crear un fideicomiso no es tan complejo. Por ejemplo, en el caso de alguna entidad federativa la Cámara de Diputados aprueba un presupuesto por mil millones de pesos para la construcción de una carretera; sin embargo, por falta de planos, de estudios, de flujo de dinero o de licitaciones, sólo se gasta el 40% del proyecto al final del año y, en lugar de reincorporar a la Tesorería de la Federación los 600 millones restantes, éstos son depositados en un fideicomiso cuyas reglas de funcionamiento son poco claras.

Durante el primer trimestre del presente año, la SHCP informó que hay registrados 356 fideicomisos con recursos que ascendieron a 486 mil 964 millones 800 mil pesos; en tanto que para el segundo trimestre fueron 360, con un monto de 506 mil 563 millones 400 mil pesos, lo que representa un aumento de 19 mil 598.6 millones de pesos. (Los fideicomisos con mayores recursos se enumeran en el cuadro 1).

En suma, la SHCP reporta que de los 360 fideicomisos registrados al segundo trimestre

de 2009, 320 se encuentran en operación y 40 en proceso de extinción o terminación. De igual forma, al segundo trimestre de 2009 hay registrados trece programas sujetos a reglas de operación y, como consecuencia de ese registro, durante 2007 y 2008 se dieron de baja del Sistema 247 fideicomisos (28 estatales del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior –PRONABES–, un fideicomiso relacionado con el Programa Marcha hacia el Sur, un mandato del Programa del Fondo PYME, 121 fideicomisos estatales y privados del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad –FONAES– y 96 fideicomisos de administración de vivienda del FOVISSSTE).

Del total de las disponibilidades, el 90.1 de ellas se concentra en 25 fideicomisos, al 30 de junio de 2009.

Sobresalen el sector central y el coordinado por la SHCP con 88 fideicomisos, que representan el 24.4 por ciento del total existente en la Administración Pública Federal y el 74.3 por ciento de las disponibilidades registradas.

Por último, cabe destacar que el total de los recursos que integran los fideicomisos (506 mil 563.4 millones de pesos) representan el 16.7 por ciento del Presupuesto de Egresos aprobado para el año 2009.

<sup>7</sup> Sandoval, Irma Eréndira, *op. cit.*

**Cuadro 1**  
**Fideicomisos públicos y disponibilidad\* de recursos a junio de 2009\*\***  
(cifras en millones de pesos)

<i>Denominación</i>		<i>Dependencia</i>	<i>1er trimestre 2009</i>	<i>2do trimestre 2009</i>	<i>Variación absoluta</i>	<i>Variación porcentual</i>
<i>Estabilización Presupuestaria</i>		<i>Millones de pesos</i>				
1	Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	87,450.1	89,311.1	1,861.0	2.13
2	Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX)	Secretaría de Energía	29,580.0	29,968.9	388.9	1.31
3	Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	17,282.9	15,522.10	-1,760.8	-10.19
4	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	30,976.7	19,971.1	-11,005.6	-35.53
<b>Pensiones</b>						
5	Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones (FARP)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	64,287.4	64,683.3	395.9	0.62
6	Fideicomiso de Pensiones del Sistema BANRURAL	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	21,230.0	21,011.8	-218.2	-1.03
7	Fondo Laboral de PEMEX (FOLAPE)	Secretaría de Energía	9,590.1	12,745.4	3,155.3	32.90
8	Fideicomiso Plan de Pensiones de los Jubilados de BANOBRAS	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	9,091.3	9,135.6	44.3	0.49
9	Fondo de Pensiones y Primas de Antigüedad de NAFIN	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	6,841.0	6,867.8	26.8	0.39
10	Fondo de Pensiones BANCOMEXT	Secretaría de Hacienda y Crédito Público		6,295.3		
11	Fideicomiso para el Pago de Pensiones Jubilatorias a los Trabajadores de FNM (FERRONALESJUB)	Comunicaciones y Transportes	5,592.0	5,045.2	-546.8	-9.78
<b>Infraestructura Pública</b>						
12	Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	59,415.0	59,030.7	-384.3	-0.65
13	Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura (FOPPI)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	16,199.5	16,191.1	-8.4	-0.05
14	Fideicomiso para Administrar la contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	14,044.8	14,704.70	659.9	4.70
15	Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	13,764.9	6,589.20	-7,175.7	-52.13
16	Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago para Apoyar el Proyecto de saneamiento del Valle de México	Medio Ambiente y Recursos Naturales	5,260.0	5,585.90	325.9	6.20
17	Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4,370.6	4,479.10	108.5	2.48
<b>Apoyos Financieros y Otros</b>						
18	Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud	Secretaría de Salud	17,826.8	19,031.7	1,204.9	6.76
19	Fondo Financiera Rural	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	6,774.7	9,364.30	2,589.6	38.22
20	Contrato de Comisión Mercantil Fondo Excedentes (Pemex-Fex)	Secretaría de Energía	14,724.0	9,147.60	-5,576.4	-37.87
21	Mandato para la Administración de los Recursos del Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4,607.9	5,224.40	616.5	13.38
22	Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios (FIDEM)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	5,174.1	4,914.20	-259.9	-5.02
<b>Prestaciones Laborales</b>						
23	Fondo de Retiro de los Trabajadores de la SEP (FORTE)	Secretaría de Educación Pública	12,289.8	12,289.8	0.0	0.00
<b>Subsidios y Apoyos</b>						
24	Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	6,353.8	5,980.70	-373.1	-5.87
25	Fondo para la Participación de Riesgos	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	3,210.4	3,371.20	160.8	5.01
<b>TOTAL</b>			<b>465,937.8</b>	<b>456,462.2</b>	<b>-9,475.6</b>	<b>-2.03</b>

\* La disponibilidad está conformada por los siguientes rubros: saldo del año anterior; aportaciones de recursos fiscales; aportaciones de recursos propios (federales); rendimientos financieros de la cuenta o subcuenta; otras aportaciones; otros productos y beneficios; pago de honorarios y comisiones fiduciarias o bancarias; entero de rendimientos financieros a la Tesorería de la Federación, en su caso; y egresos del periodo que reporta.

\*\* Los 25 fideicomisos que integran el cuadro representan el 90.1 por ciento de la disponibilidad del total de los fideicomisos públicos.

Fuente: Elaborado con datos de los informes de la SHCP sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, 1° y 2° trimestres de 2009.

## Presupuesto y crisis económica

Entrevista al diputado Javier Guerrero\*

*Liliam Flores O. Rodríguez\*\**

*¿Considera usted que las acciones del Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo son suficientes en cuanto a tipo de acciones y montos a ejercer? ¿Qué acciones adicionales podrían tomarse para paliar el impacto de la crisis sobre las personas en condiciones de pobreza y los nuevos pobres?*

Es evidente que ninguna de las cinco acciones planteadas se ha cumplido y que el apoyo al empleo encuentra en las cifras del desempleo el rostro de la realidad. El 5.17% de la población económicamente activa no tiene trabajo, lo que representa 2.3 millones de personas desocupadas, contra el 3.55% de junio de 2008, cuando aproximadamente 1.6 millones de personas se encontraban desempleadas. Mientras que el apoyo a la economía familiar se concentró en

vivienda y sustitución de los electrodomésticos, lo que la gente quiere es comer. Con relación al apoyo a la productividad, hay que decir que el número de las empresas que se han visto afectadas por la crisis es creciente. La propia cámara que agrupa a las pequeñas y medianas empresas habla de 23 mil empresas de menor tamaño que han tenido que cerrar total o parcialmente. Los paros técnicos en las grandes empresas están a la orden del día; la inversión en infraestructura está detenida y no puede haber transparencia del gasto cuando los subejercicios campean en el ámbito de las responsabilidades de gasto del Ejecutivo. Nosotros no pensamos en acciones adicionales, sino en una política anticrisis de Estado que parta de una ley de emergencia económica. Las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos no esperan.

\* Maestro en Administración Pública y Ciencia Política. Ha sido diputado por las LV, LVII, LX Legislatura; Secretario de Finanzas en el Estado de Coahuila, Presidente Municipal y asimismo ha ocupado distintos cargos en la Administración Pública Federal.

\*\* Licenciada en Economía con estudios de maestría en Políticas Públicas por el ITAM. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo social, pobreza, desarrollo regional. Correo electrónico: liliam.flores@congreso.gob.mx

*¿En su opinión cuáles han sido los principales obstáculos para acelerar el ejercicio del gasto público, particularmente en infraestructura? ¿Estaba realmente limitado por aspectos legales o se trata más bien de complicaciones burocráticas?*

Es necesario precisar que el gasto en infraestructura está detenido fundamentalmente por

trabas burocráticas. La Secretaría de Hacienda define como ejercido el presupuesto en la medida en que se radica en las ejecutoras. Sucede que es ahí donde no se ejerce o se ejerce tardíamente. Sin duda hay problemas técnicos y legales que es necesario resolver. Pero la falla fundamental está en la operación.

*En años recientes hemos visto una creciente centralización de algunos programas, particularmente los de desarrollo social. ¿Considera usted que un retorno a los esquemas de paripassu (mezcla de recursos) y un acuerdo con los estados pudieran dinamizar las economías locales?*

El esquema de *paripassu* está vigente. El problema es que se aplica en forma arbitraria. Mucho del ejercicio presupuestal se traba porque la Federación le exige a estados y municipios sin recursos *paripassu* difíciles de cubrir. En casos similares respecto a obras y tamaño de municipios la Federación actúa discrecionalmente. De igual forma, la inexistencia de mecanismos de planeación que integren a los tres órdenes de gobierno impiden un buen desempeño del gasto. Desde el año 2001 se incumple la Ley de Planeación y los CUD y los COPLADEMUN<sup>1</sup> no operan como la ley plantea. La centralización también es un pro-

blema que afecta seriamente la operación y la orientación del gasto social. La postura de mi partido es que estos programas se federalicen y que la ejecución sea realizada por personal calificado y sin tintes partidistas. No pueden seguir ejerciendo el gasto improvisados cuyo único mérito sea su militancia política en el partido que gobierna.

*El año pasado los diputados ajustaron la propuesta de presupuesto del Ejecutivo Federal. ¿Se han respetado las prioridades de gasto establecidas por los diputados y cuáles, en su opinión, debieran ser los programas a favorecer en el marco de la crisis? ¿Cuáles son los proyectos clave a los que hay que dar seguimiento?*

El ajuste a la propuesta del Ejecutivo fue en el sentido de favorecer la política social, el campo y la infraestructura. Sin embargo, no hay datos aún para mostrar los efectos de la crisis en estos presupuestos. El Ejecutivo anunció un recorte de más de 80 mil millones. Y salvo seguridad —que es prioridad suya— y los programas compensatorios, lo demás será afectado. Es obvio que la orientación de impulso económico que el Congreso dio al presupuesto del 2009 ha sido tratada de forma discrecional por el Ejecutivo.

<sup>1</sup> CUD: Convenios Únicos de Desarrollo; COPLADEMUN: Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

## Crisis y evaluación de la política económica

*Efrén Arellano Trejo\**

Este artículo ofrece un balance de los principales indicadores demoscópicos en torno a las acciones del presidente Felipe Calderón en materia de política económica. Dichos indicadores son vinculados a los índices del INEGI sobre la evaluación de los ciudadanos respecto a la situación actual de la economía, así como a una encuesta que permite identificar la evolución de la importancia otorgada por la población a los temas económicos.

### **Crece desaprobación a política económica**

La persistencia de la crisis económica, y en particular la percepción sobre la situación del empleo, ha empezado a afectar negativamente la opinión de los ciudadanos sobre la gestión económica del presidente Calderón. La gráfica 1 muestra que, durante los primeros seis meses

de 2009, cayó de 64 a 53% el sector de la población que calificó como “adecuadas” las medidas tomadas por el gobierno de Felipe Calderón para resolver la situación económica del país.

La gráfica 2 incluye una medición posterior al anuncio del recorte presupuestal y permite extraer dos conclusiones relevantes. En primer lugar, se confirma que sigue existiendo una mayoría que está de acuerdo con la forma en que el presidente Calderón está manejando la economía del país; en segundo, que se trata de una mayoría que está declinando, pues en los últimos cuatro meses pasó de 70 a 56%, al mismo tiempo que está creciendo el sector que expresa su desacuerdo.

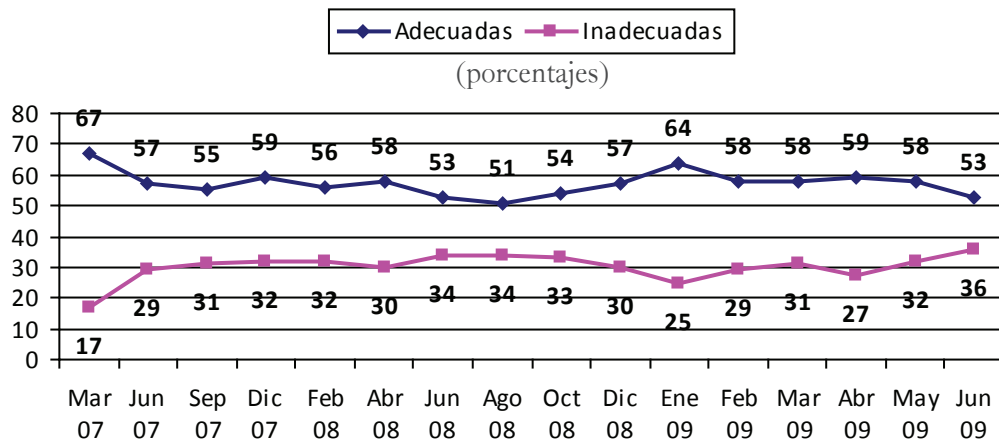
En concordancia con estas tendencias, el porcentaje de la población que consideró como “adecuadas” las medidas económicas del Presidente para resolver la situación económica de las personas y las familias, declinó de 59 a 47% entre enero y julio de este año; en tanto que el porcentaje que consideró que el gobierno del presidente Calderón ha hecho “menos de lo que se esperaba” para enfrentar la crisis económica” es de 63%.<sup>1</sup>

\* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Sus líneas de investigación son: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: [efren.arellano@congreso.gob.mx](mailto:efren.arellano@congreso.gob.mx)

<sup>1</sup> BGC, Ulises Beltrán y Asociados, “Creen insuficientes acciones anticrisis”, en *Excelsior*, 10 de agosto de

**Gráfica 1**

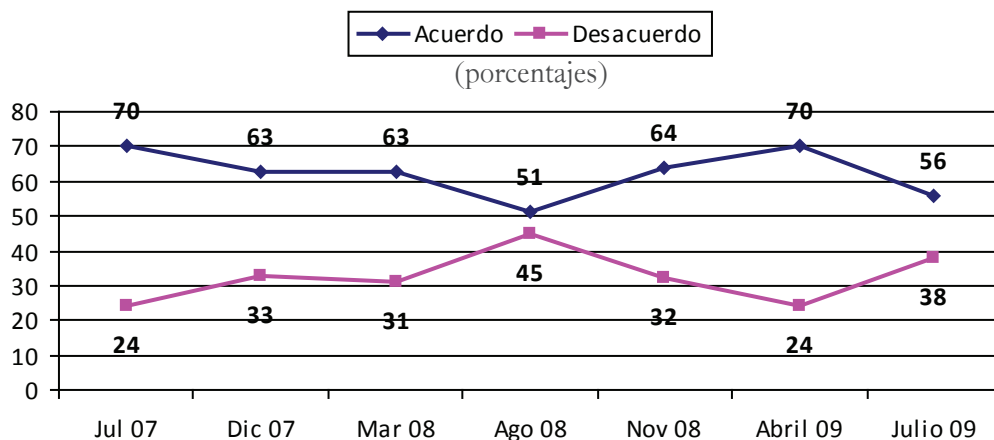
*¿Cree usted que las medidas económicas tomadas por el gobierno de Felipe Calderón son adecuadas o inadecuadas para resolver la situación económica del país?*



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, “Estado de ánimo y percepción sobre la situación económica del país”, en [www.bgc.com.mx](http://www.bgc.com.mx) (fecha de consulta: 30 de julio de 2009), con base en encuestas nacionales telefónicas, 400 casos promedio.

**Gráfica 2**

*¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la manera en que el presidente Calderón está manejando la economía del país?*



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, “Creen insuficientes acciones anticrisis”, en *Excélsior*, 10 de agosto de 2009, p. 10, con base en encuestas nacionales telefónicas, 400 casos promedio.



Es necesario advertir que si bien ha declinado la evaluación de su desempeño económico, el presidente Calderón sigue manteniendo altos niveles de popularidad. De acuerdo con el estudio disponible más reciente, de septiembre de 2008 a mayo de 2009 la aprobación del Jefe del Ejecutivo se incrementó de 61 a 65%. Un nivel superior al de Vicente Fox durante esta misma etapa de su mandato.<sup>2</sup> De acuerdo con este mismo estudio, los rubros en los que el Presidente está mejor calificado son “combate a la delincuencia” (50.1% lo ha visto trabajar “mucho”) y “mejorar la atención a la salud” (45.5%). En contraste, los peor calificados son “crear empleos” (24.9%) y “disminuir la inflación” (22.9%).

Frente a esta evaluación diferenciada, conviene tomar en cuenta los indicadores generales sobre el desempeño de la economía.

### **Ligera mejoría en la evaluación de la economía**

Como se ha señalado en números anteriores de *Reporte CESOP*, los índices de confianza del consumidor y del productor permiten contar con una visión de conjunto sobre la evaluación y las percepciones de la población en torno al desempeño de la economía. Así, en sus cifras correspondientes a julio de 2009, ambas medi-

ciones arrojaron una ligera mejoría respecto a las cifras del mes anterior.

En la gráfica 3 se observa que la confianza del consumidor mostró una tendencia a la baja durante todo 2008 y gran parte de 2009.<sup>3</sup> Un comportamiento que se corresponde con los efectos de la crisis internacional y el consecuente estancamiento de la economía. Sin embargo, las dos mediciones más recientes indican que dicha caída se ha detenido. En junio se registró una mejoría de 2.7% respecto del mes anterior, en tanto que en julio hubo un incremento de 4.4 por ciento.

Por lo que se refiere al Indicador de Confianza del Productor, las cifras más recientes también muestran una ligera recuperación.<sup>4</sup> En junio de 2009 se observó un incremento de 0.4% y el mes siguiente de 1.6%. Como se ob-

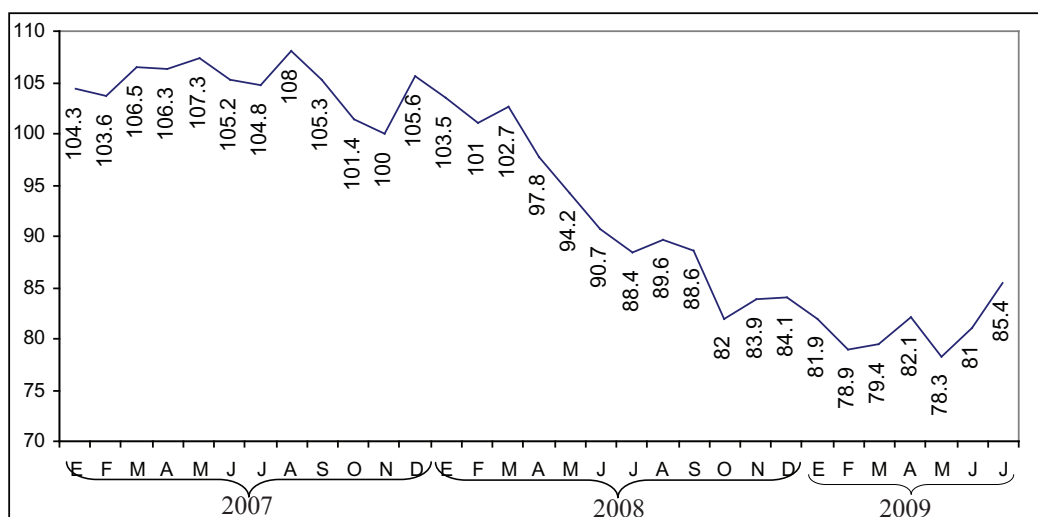
<sup>3</sup> El Índice de Confianza del Consumidor se calcula considerando cinco indicadores parciales: dos de éstos recogen las opiniones sobre la situación económica actual y esperada del hogar de los entrevistados; otros dos captan las percepciones sobre la situación económica presente y futura del país, y el quinto considera la visión de los consumidores acerca de qué tan propicio es el momento actual para la adquisición de bienes de consumo duradero. Los datos provienen de la Encuesta Nacional sobre la Confianza del Consumidor, la cual se lleva a cabo durante los primeros 20 días de cada mes, con base en una muestra de 2 mil 336 viviendas urbanas, con entrevistados mayores de 18 años de edad. Este índice toma al año 2003 como base = 100.

<sup>4</sup> El Indicador de Confianza del Productor está constituido por la opinión de los directivos de empresas sobre la situación económica del país, así como de las empresas al momento de aplicar la encuesta. Se trata de un promedio de los resultados expandidos de las respuestas a cinco variables: momento adecuado para invertir; situación económica presente del país; situación económica futura del país; situación económica presente de la empresa y situación económica futura de la empresa. Dicha información se procesa a través de la Encuesta Mensual de Opinión Empresarial.

2009, p. 10, con base en encuestas nacionales telefónicas, 400 casos promedio.

<sup>2</sup> Consulta Mitofsky, “Evaluación de gobierno. Diez trimestres del gobierno de Felipe Calderón”, con base en encuestas nacionales en vivienda, la última realizada del 22 al 26 de mayo de 2009, disponible en [www.consulta.comx](http://www.consulta.comx) (fecha de consulta: 6 de agosto de 2009).

**Gráfica 3**  
**Índice de confianza del consumidor 2007-2009**



Fuente: INEGI, Comunicado número 210/09, 5 de agosto de 2009, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (fecha de consulta: 6 de agosto de 2009).

serva en la gráfica 4, las mediciones realizadas desde abril a la fecha muestran que se detuvo la tendencia a la baja observada desde finales de 2007.

Al mismo tiempo, los problemas de tipo económico se han consolidado como los más apremiantes para la mayoría de la población, en particular la preservación del empleo. En noviembre de 2008 casi 28% de los entrevistados señaló que algún familiar había perdido el puesto de trabajo; para febrero y mayo de este año dicho porcentaje fue de 35%.<sup>5</sup>

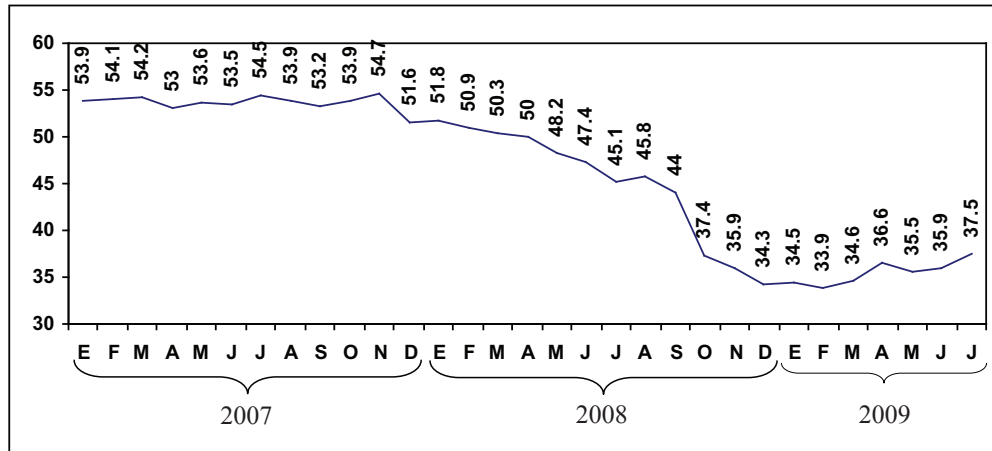
Al pedir a los entrevistados que identifiquen el principal problema del país, se observa

que los “problemas económicos” han crecido constantemente, al mismo tiempo que declina la importancia atribuida a los “problemas de seguridad y justicia” (Gráfica 5).

Si bien los indicadores sobre las percepciones en torno a la economía han mejorado ligeramente (confianza de consumidores y productores), hoy en día los problemas económicos son los prioritarios entre la población. Finalmente, en las últimas mediciones es posible observar un deterioro en la evaluación sobre el desempeño económico del presidente Felipe Calderón, aunque éste mantiene altos niveles aprobatorios con respecto a su gestión.

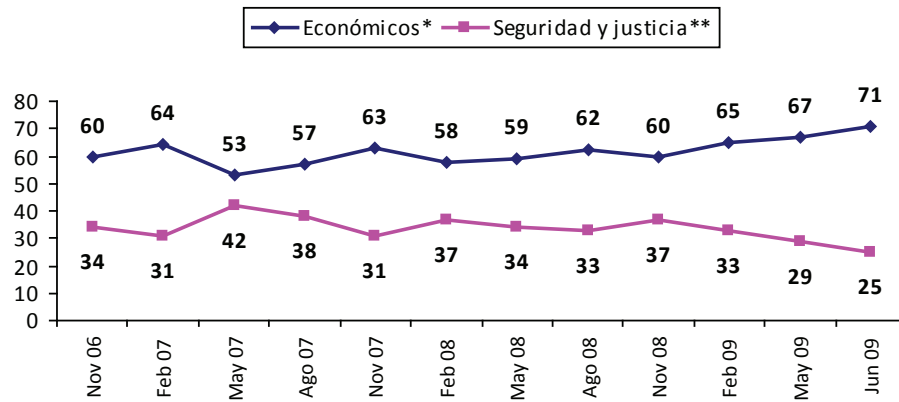
<sup>5</sup> *Idem.*

**Gráfica 4**  
Indicador de confianza del productor



Fuente: INEGI, comunicado número 209/09, 3 de agosto de 2009, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), (fecha de consulta: 7 de agosto de 2009).

**Gráfica 5**  
Principal problema del país identificado por la población, según tipo



\* Incluye referencias a crisis, desempleo, pobreza, bajos salarios, inflación e impuestos.

\*\* Incluye referencias a inseguridad, corrupción, narcotráfico y drogadicción.

Fuente: Consulta Mitofsky, "Evaluación de gobierno. Diez trimestres del gobierno de Felipe Calderón", con base en encuestas nacionales en vivienda, la última realizada del 22 al 26 de mayo de 2009, disponible en [www.consulta.commx](http://www.consulta.commx) (fecha de consulta: 6 de agosto de 2009).

**Reporte CESOP**

- | 2007                                     | 2008  | 2009                                       |
|--|---|--|
| 1. TRABAJO                               | 9. CALIDAD DE VIDA                                | 19. LA NUEVA PRESIDENCIA DE ESTADOS UNIDOS |
| 2. RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS        | 10. SECTOR ENERGÉTICO                             | 20. PROCESO ELECTORAL 2009                 |
| 3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 | 11. EL COMBATE A LA POBREZA                       | 21. CRISIS ECONÓMICA                       |
| 4. SEGURIDAD PÚBLICA                     | 12. OPINIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN LEGISLATIVA         | 22. INFLUENZA EN MÉXICO                    |
| 5. GLOSA DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO  | 13. INFRAESTRUCTURA                               | 23. CAMBIO CLIMÁTICO                       |
| 6. PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO         | 14. COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO                   | 24. EVALUACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL     |
| 7. EVALUACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA          | 15. MEDIO AMBIENTE                                |  |
| 8. PODER LEGISLATIVO Y OPINIÓN PÚBLICA   | 16. GLOSA DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO         |  |
|  | 17. PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2009 |  |
|  | 18. POLÍTICAS PÚBLICAS                            |  |

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

R E P C

---

E T R C



Cámara de Diputados

LX Legislatura