

O R T E

O P E R

C

E

S

O

P

NOTAS ACERCA DEL PRESUPUESTO FEDERAL 2014

- 1** [Presentación](#)
Rafael Aréstegui Ruiz
- 3** [Seguridad pública: situación y principales acciones públicas](#)
Efrén Arellano Trejo y Karen Nallely Tenorio Colón
- 18** [Los organismos autónomos en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2014](#)
Rafael López Vega
- 28** [Presupuesto y empleo. Datos y observaciones para una revisión preliminar](#)
José de Jesús González Rodríguez
- 35** [La educación en el PPEF 2014](#)
Lucero Ramírez León
- 42** [La inversión en infraestructura carretera y de comunicaciones](#)
Salvador Moreno Pérez



Comité del CESOP Mesa Directiva

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel
Dip. Carol Antonio Altamirano
Secretarios

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Rafael Aréstegui Ruiz
Director General

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Coordinador Técnico

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Glen Antonio Magaña Roberts
Coordinador de Vinculación y Difusión

Roberto Aschentrupp Toledo
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Rafael López Vega
Julio César Moguel Viveros
Anavel Monterrubio Redonda
Salvador Moreno Pérez
Lucero Ramírez León
Investigadores

Arón Baca Nakakawa
Elizabeth Cabrera Robles
Leticia Galicia García
Luz García San Vicente
Natalia Hernández Guerrero
Benjamín Herrejón Fraga
Nora Iliana León Rebollo
Trinidad Otilia Moreno Becerra
Linda Anahí Sánchez López
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente editorial
Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo
Alejandro López Morcillo
Editor

Reporte CESOP, núm. 69, octubre de 2013. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

Rafael Aréstegui Ruiz*

La Cámara de Diputados atrae la atención de todos los mexicanos al finalizar el año, o dicho de manera puntual, al final de cada ejercicio fiscal. ¿La razón? Conocer cuánto y en qué se gastará el Presupuesto de Egresos de la Federación —en esta ocasión— para el Ejercicio Fiscal de 2014. Naturalmente, el número 69 del *Reporte CESOP* continúa el intrincado análisis iniciado en el número anterior de este reporte.

Efrén Arellano Trejo y Karen Nallely Tenorio son coautores de “Seguridad pública: situación y principales acciones públicas”, artículo en el que describen los principales indicadores sobre seguridad pública en dos grandes vertientes: primero, la percepción y evaluación de los ciudadanos al respecto; y en segundo lugar, los principales resultados en el combate a la delincuencia organizada, así como cuánto del presupuesto federal se destina a esta labor. Indicadores disponibles de opinión pública detectan mejoría en torno a la seguridad pública, sin dejar de reconocer el deterioro en otros. Entonces, el *statu quo* de la seguridad no parece mejorar consistentemente, por lo que la población expresa su desacuerdo con la forma en que el presidente Peña Nieto ha encarado la materia.

* Doctor en Educación por el ICE de la UAEM. Director General del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

Rafael López Vega estudia “Los organismos autónomos en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014” donde los recursos que el gobierno federal ejerce cada año para el desarrollo de sus funciones son conocidos como *gasto público*. Con mayor precisión, de acuerdo con el artículo 4o. de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH): “el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial que realizan los siguientes ejecutores de gasto: Poder Legislativo, Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, así como las dependencias y las entidades.

Como bien señala el autor, las políticas del gasto de los entes autónomos responden a un mandato constitucional que les da origen y es un reto a afrontar para las instituciones del Estado, así como para la traducción del mandato constitucional en una política de gasto. La misión y la visión institucional con sus propósitos y objetivos de corto, mediano y largo plazo que modelan o configuran el contenido de las políticas públicas tienen como complemento “estratégico” el adecuado uso de los recursos

públicos según las técnicas de planeación, programación y presupuestación que orientan actualmente las finanzas públicas.

Mientras que la colaboración de José de Jesús González es en torno a “Presupuesto y empleo. Datos y observaciones para una revisión preliminar”, donde destaca que el empleo ha sido agrupado en cuatro rubros en los presupuesto de egresos de los últimos años: a) desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; b) erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres; c) acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos; y d) conservación, mantenimiento carretero y empleo temporal.

La Dra. Lucero Ramírez León, en su artículo hace un recuento de los recursos propuestos por el ejecutivo para acompañar las recientes reformas en educación. Las reformas no solo fortalecen al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, otorgándole autonomía y nuevas funciones que requieren más presupuestos, sino que crean nuevos sistemas de evaluación del profesorado vinculado a proyectos de capacitación, un sistema nuevo que requerirá recursos frescos.

En el artículo se muestra la propuesta de presupuesto en las áreas descritas por el ejecutivo y se comenta su interrelación por áreas de autoridad, tanto reguladora como ejecutora.

Datos del Centro de Investigación en Economía y Negocios (CIEN) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) permiten concluir que la generación de empleos en México es débil puesto que entre mayo y junio de 2013 se registraron menos de 15 mil nuevos trabajadores en el IMSS, indicativo de una profunda desaceleración

económica e insuficiencia para crear las plazas laborales demandadas. Para ilustrar su investigación presenta cuadros reveladores sobre la condición del empleo en el país que llevan a afirmar que la creación de empleos y el poder adquisitivo del salario van en inercial declive.

Para concluir, Salvador Moreno revisa “La inversión en infraestructura carretera y en comunicaciones”, donde identifica los principales proyectos de infraestructura en términos de cantidad de recursos invertidos en el sexenio pasado y estableciendo el parangón con lo proyectado para el mismo efecto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014, así como adelanta las principales tendencias del gasto en infraestructura para el presente sexenio.

En el sexenio previo (2007-2012) “la intención” fue invertir en infraestructura como política de Estado para mejorar la competitividad de México, a tal grado que en la publicidad gubernamental se autonombró como “el sexenio de la infraestructura”.

Según informó el presidente Peña Nieto, en lo que va de su gestión los recursos destinados a infraestructura y comunicaciones mantienen la importancia que tuvieron en el sexenio pasado. En el proyecto de Presupuesto de Egresos para 2014 sólo son superados por los recursos destinados al ramo de educación, salud y desarrollo social.

El colofón del autor es que el panorama para los próximos años no es prometedor, pues según aseveración del mismo secretario de Comunicaciones y Transportes: “las condiciones de la economía ponen en riesgo la materialización del *Programa de Inversiones en Infraestructura de Comunicaciones y Transportes 2013-2018*”. Por tanto, urge la aprobación de la reforma hacendaria.

Seguridad pública: situación y principales acciones públicas

Efrén Arellano Trejo*

Karen Nallely Tenorio Colón**

Este artículo tiene el objetivo de describir algunos de los principales indicadores sobre la situación de la seguridad pública en dos grandes vertientes: primero, referido a la percepción y evaluación de los ciudadanos sobre este tema; y segundo, identificar los principales resultados en el combate a la delincuencia organizada y el destino del presupuesto federal asignado a este propósito. La información se encuentra agrupada en siete secciones significativas: la percepción de inseguridad; violencia y deterioro social; la dispersión de la violencia; resultados del combate al narcotráfico; la transformación de las policías; recursos ejercidos directamente por el gobierno federal; y gasto ejercido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión y seguridad públicas, cultura política y análisis de medios de comunicación. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

** Colaboradora del CESOP. Licenciada en Economía con especialidad en la aplicación de nuevas tecnologías en empresas. Líneas de investigación: opinión y seguridad públicas. Correo electrónico: nallelytc@hotmail.com

La percepción de inseguridad

Los indicadores de opinión pública disponibles señalan que algunos aspectos de la seguridad pública han mejorado y otros se han deteriorado. Así, de acuerdo con la encuesta realizada por la organización México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, en mayo de 2013 la mayoría de los entrevistados (70%) sostuvo que la situación de la seguridad era peor que el año pasado; sin embargo, en octubre de 2012, antes de que iniciara la actual administración, dicha cifra fue de 79 por ciento.¹

En este mismo periodo —y acorde con esta fuente— el porcentaje de quienes padecieron un delito en los últimos tres meses se mantuvo en 73%. En tanto, el porcentaje de la población que consideró como “muy” o “algo fácil” conseguir un cigarro de marihuana retrocedió de 67 a 59%.

El temor de ser víctima de algún robo a mano armada bajó de 60 a 55% y el de padecer

¹ Mitofsky-MUCD, “Decimosegunda Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México”, junio de 2013, con base en encuesta nacional en vivienda, disponible en www.consulta.mx (fecha de consulta: septiembre de 2013).

un atentado terrorista descendió de 44 a 39%. Sin embargo, el miedo a padecer un secuestro se incrementó de 51 a 55%. Las variaciones en estas cifras no son muy significativas y quizá algunas se expliquen por el margen de error de la muestra. De tal manera que es posible sostener que el temor de la población a padecer estos delitos se ha mantenido sin cambios sustantivos.

En orden de prioridades, la importancia asignada al tema de la seguridad pública ha descendido respecto a lo ocurrido en el sexenio anterior. Así, en marzo de 2012 el principal problema del país era la “inseguridad y el crimen organizado”, con 50% de menciones. En tanto, en septiembre de 2013 dicha cifra descendió hasta 23% y las referencias al tema del desempleo pasaron, en ese mismo periodo, de 20 a 23 por ciento.²

De acuerdo con una encuesta de GEA-ISA, la población que creía que el presidente Peña Nieto cumplirá su objetivo de “lograr mayor seguridad pública” descendió de 56 a 42% entre noviembre de 2012 y septiembre de 2013.³ En coincidencia con esta tendencia, la encuesta del CESOP reportó que entre febrero y septiembre de 2013, el desacuerdo con la forma en que el presidente Peña Nieto está ma-

² CESOP, “Encuesta telefónica acerca de la evaluación del gobierno de Enrique Peña Nieto”, septiembre de 2013, con base en encuesta nacional telefónica, 632 casos, aplicada 21-22 de septiembre, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/-3.9 por ciento.

³ GEA-ISA, “México: política, sociedad y cambio. Escenarios. Tercera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2013 (septiembre)”, con base en encuesta nacional en vivienda, mil casos efectivos, levantados del 13 al 15 de septiembre de 2013, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error de +/-3%.

nejando el tema de la inseguridad pasó de 49 a 61%; el desacuerdo con el manejo otorgado al crimen organizado pasó de 37 a 51% y en materia de derechos humanos se mantuvo en 48 por ciento.⁴

De tal manera que la situación de la inseguridad no parece mejorar de manera consistente, por lo cual la población expresa su desacuerdo con el trabajo realizado hasta ahora por el presidente Peña Nieto en estas materias.

Violencia y deterioro social

Una de las razones que determina en gran medida el actual clima de inseguridad es la persistencia de los homicidios violentos asociados a la delincuencia organizada. De acuerdo con el seguimiento realizado semanalmente por el periódico *Reforma*, desde enero y hasta el 25 de octubre de 2013, en el país habían ocurrido 6 mil 672 ejecuciones. Esto representa un promedio mensual de 667 casos; en 2012 tal promedio fue de 763; por lo cual es posible sostener que en este rubro no se ha registrado tampoco una variación significativa.⁵

En 2013 los estados en los que se ha concentrado la mayor cantidad de estos homicidios son Chihuahua, Guerrero, Durango, Sinaloa, Michoacán y Jalisco.⁶ Se trata de las entidades en las cuales se concentran las áreas de producción y trasiego de drogas.

Sobre este tema resulta interesante el estudio realizado por el Centro de Investigación y

⁴ CESOP, *op. cit.*

⁵ *Reforma*, “Cifras de la violencia. Ejecutómetro 2013”, disponible en www.reforma.com.mx (fecha de consulta: octubre de 2013).

⁶ *Idem.*

Docencia Económicas y Sociometrix, el cual encontró que en 2012, de manera coincidente, las mayores tasas de homicidio y deserción escolar se encontraron en Chihuahua, Guerrero, Durango, Sinaloa y Tamaulipas. De acuerdo con Blanca Heredia, “los diez estados con mayor tasa de homicidios tienen un índice de deserción escolar en educación media por arriba del promedio (5.2%), mientras que 5 de los 10 estados con mayor tasa de homicidios se encuentran entre los 10 con el índice de deserción mayor en educación media”.⁷

Por su parte, Mónica Caudillo, autora del estudio “Exposición a homicidios locales y obtención y desempeño de educación temprana en México”, señaló que el aumento en la tasa de homicidios municipales se correlaciona con un aumento en la probabilidad de reprobar el año para los estudiantes de educación básica.⁸

En coincidencia con esta tendencia, Beatriz Magaloni, de la Universidad de Stanford, afirmó que las escuelas de municipios con altos índices de violencia relacionada con las drogas registran resultados por debajo del promedio nacional en pruebas estandarizadas de matemáticas y que el aumento en la tasa de homicidios local eleva la probabilidad de abandono de la escuela primaria.⁹

Estos informes permiten corroborar el círculo vicioso que se establece entre delincuencia y retraso en las oportunidades de desarrollo.

⁷ *Reforma*, “Se vincula seguridad con atraso educativo”, 26 de octubre de 2013, disponible en www.reforma.com.mx (fecha de consulta: octubre de 2013).

⁸ *Idem*.

⁹ *Idem*.

La dispersión de la violencia

A los efectos de la violencia proveniente de la delincuencia organizada focalizada en algunas entidades hay que añadir una dispersión mayor de los homicidios. De acuerdo con cifras del INEGI, la tasa de este delito por cada 100 mil habitantes, la cual registra todas las víctimas independientemente del grado de violencia utilizado, pasó de 10 en 2011 a 22 en 2012 (véase Cuadro 1).

Las entidades con tasas de homicidio superiores a la media, en 2012, fueron: Chihuahua, Guerrero, Durango, Sinaloa, Tamaulipas, Coahuila, Colima, Nuevo León, Morelos, Zacatecas y Nayarit (con tasas de entre 24 y 77). En contraste, las que registraron las tasas más bajas fueron: Campeche, Chiapas, Puebla, Tabasco, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, Baja California Sur, Aguascalientes y Yucatán (con tasas de entre 9 y 2 homicidios por cada 100 mil habitantes).¹⁰

Resultados del combate al narcotráfico

La información disponible en el Primer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto aún no permite una valoración exacta de su desempeño debido a que las cifras de 2013 tienen cierre a julio. Pese a ello es posible prever, tal como se observó en los años anteriores, una disminución en el número de personas de-

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “En 2012 se registraron 26 mil 037 homicidios”, boletín de prensa, número 288/13, México, 30 de julio de 2013, disponible en www.inegi.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2013).

Cuadro 1. Homicidios por cada 100,000 habitantes

<i>Entidad federativa</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aguascalientes	2	4	5	6	6	7	4
Baja California	16	12	33	48	47	25	18
Baja California Sur	5	6	6	5	8	6	5
Campeche	4	6	7	7	6	6	9
Coahuila	4	4	7	10	16	26	41
Colima	7	7	9	9	20	24	39
Chiapas	12	2	6	11	4	4	8
Chihuahua	20	15	76	105	182	126	77
Distrito Federal	9	9	10	11	12	12	12
Durango	11	11	26	61	66	63	48
Guanajuato	4	4	5	9	8	11	12
Guerrero	24	23	30	54	45	70	77
Hidalgo	2	3	3	6	4	8	6
Jalisco	7	6	8	9	14	20	20
México	12	8	11	12	14	17	18
Michoacán	23	13	15	21	16	19	18
Morelos	8	7	12	15	27	25	36
Nayarit	10	10	15	18	49	52	24
Nuevo León	4	6	5	7	20	45	38
Oaxaca	14	15	16	16	19	17	18
Puebla	6	5	6	6	6	7	8
Querétaro	4	3	4	5	4	6	6
Quintana Roo	6	10	11	11	11	12	11
San Luis Potosí	6	6	8	8	14	14	17
Sinaloa	17	14	30	51	85	69	48
Sonora	10	12	17	21	27	20	19
Tabasco	7	7	7	8	9	10	8
Tamaulipas	11	6	8	10	28	32	46
Tlaxcala	4	3	5	7	5	7	6
Veracruz	5	5	4	9	6	13	13
Yucatán	2	3	3	2	2	3	2
Zacatecas	6	5	7	9	9	19	30
Total	10	8	13	18	23	24	22

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

tenidas, de droga asegurada y destruida y del valor de la misma.

Por lo que se refiere al número de personas detenidas por su vinculación con el narcotráfico, en 2012 el promedio mensual fue de 2 mil 400; en tanto, con cifras a julio de 2013, el promedio para este año ha sido de 1 494 (Gráfica 1).

En las gráficas 2 y 3 se puede observar una disminución en el valor estimado de marihuana y cocaína aseguradas o erradicadas por las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. De 2012 a julio de 2013 el promedio asegurado por la primera fue de 8.85 miles de millones de pesos, mientras que el promedio de la Secretaría de Marina fue de 212 millones de pesos.

El decomiso de marihuana y cocaína también presentó un importante decremento. Como se observa en la Gráfica 4, de 2007 a 2011 el promedio anual de marihuana decomisada fue de 2 020 toneladas, mientras que de 2012 a julio de 2013 el promedio fue de 927.9 toneladas. El total de la cocaína decomisada tuvo un decremento relativo. El promedio en el periodo 2007-2011 fue de 22 toneladas, mientras que el promedio de 2012 a julio de 2013 fue de 3.35.

La transformación de las policías

Una de las estrategias para mejorar la seguridad en el actual sexenio es continuar con la evaluación y capacitación de los miembros de las corporaciones policiales. Para ello, se han puesto en marcha 38 Centros de Control de Confianza, de los cuales 35 son para las entidades federativas y tres para instituciones federales.¹¹

¹¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Informe de estatus de Centros de Evaluación y Control de Confianza", 31 de agosto de

El Cuadro 2 exhibe el avance logrado en las entidades con el mayor número de elementos. Entre ellas destacan, para el caso del personal activo, el Distrito Federal (con 88 629 evaluaciones), Estado de México (36 785) y Veracruz (16 696). Mientras que, como se observa en el Cuadro 3 los tres estados con un mayor número de evaluaciones aplicadas a personal de nuevo ingreso son: Nuevo León (4 665 evaluaciones), Distrito Federal (2 550) y Chiapas (1 469).

Recursos ejercidos directamente por el gobierno federal

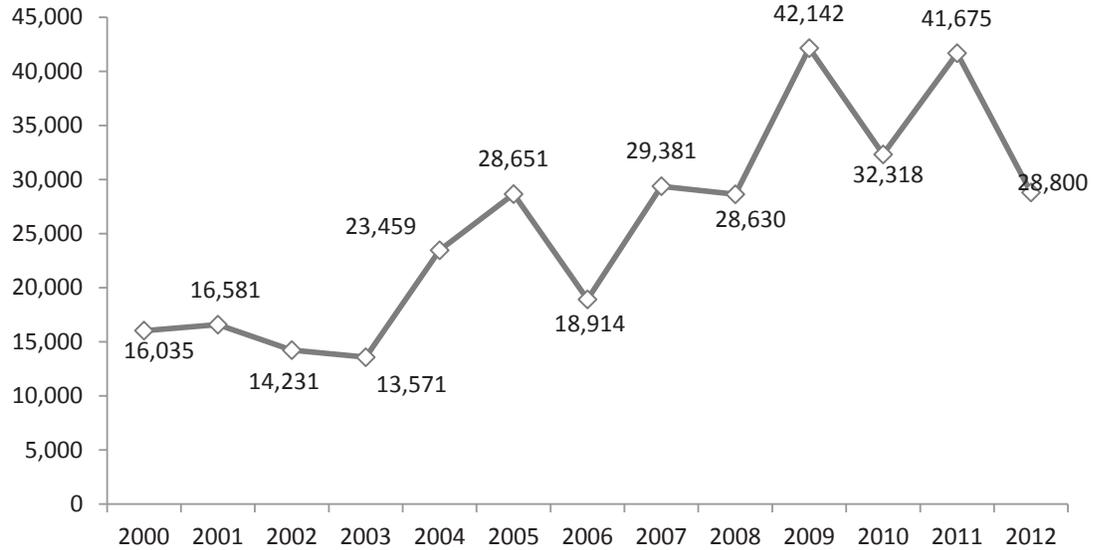
El Cuadro 4 muestra la evolución del presupuesto de los cinco ramos vinculados directamente al tema de la seguridad. Se trata de cuatro secretarías y de la PGR, las cuales representaron, en 2012, el 4.16% del presupuesto federal y en 2013, el 4.06 por ciento.

En el último año, las secretarías que obtuvieron los incrementos más significativos fueron Marina (con 11.1) y Defensa Nacional (9.3%). En tanto, las entidades con las mayores reducciones fueron Gobernación, con una disminución de -11% y la Secretaría de Seguridad Pública, con un incremento de apenas 1.7% (el cual no compensará la pérdida causada por los efectos inflacionarios).

El Cuadro 5 ilustra la asignación del gasto para la Secretaría de Seguridad Pública, la cual concentra algunos de los principales rubros e instituciones del gobierno federal en esta materia. En este caso se observa que el mayor incremento porcentual ocurrió, en el último año,

2013, disponible en www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2013).

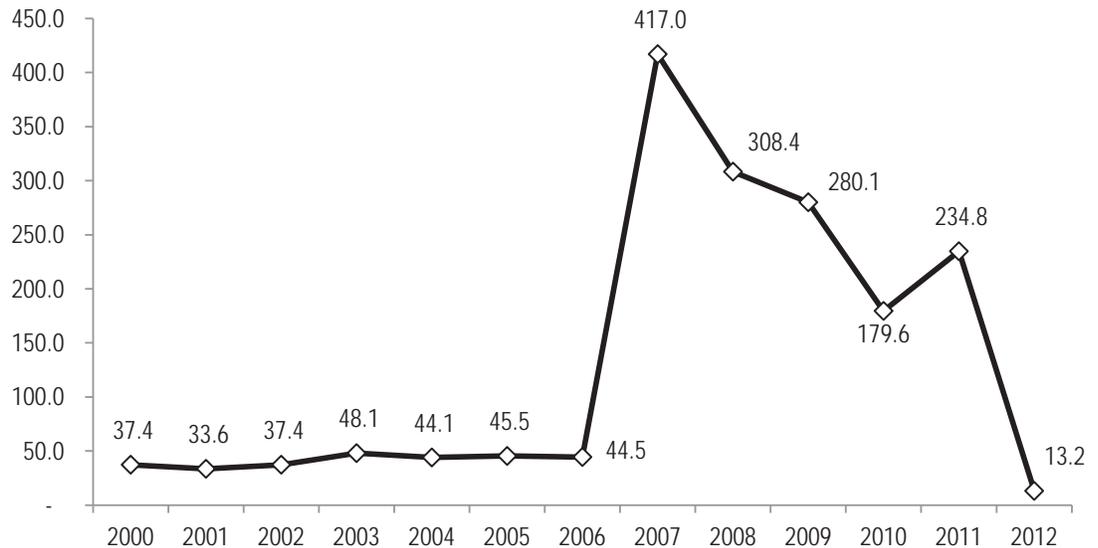
Gráfica 1. Número de personas detenidas, como parte de la lucha contra el narcotráfico*



*Cifras preliminares a julio.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, disponible en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2013).

Gráfica 2. Valor estimado de marihuana y cocaína asegurada y destruida por la Secretaría de la Defensa Nacional (miles de millones de pesos)*

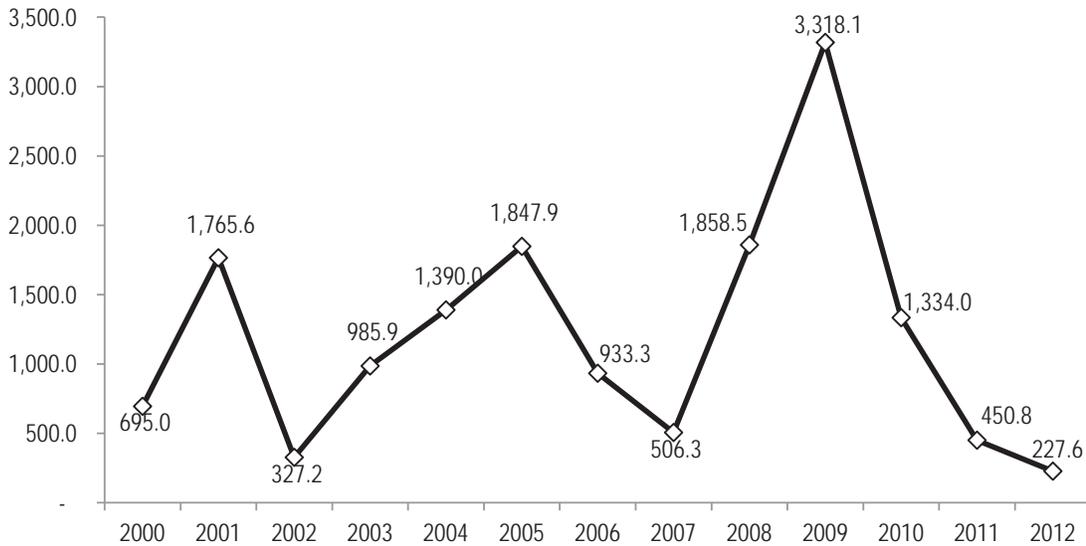


*Se refiere al valor estimado con base al precio en dólares del consumidor final en el mercado de narcotráfico de los volúmenes de erradicación y aseguramiento de marihuana y cocaína.

**Cifras preliminares a julio.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, disponible en www.informe.gob.mx (fechas de consulta: septiembre de 2013).

Gráfica 3. Valor estimado de marihuana y cocaína asegurada y destruida por la Secretaría de Marina (millones de pesos)*

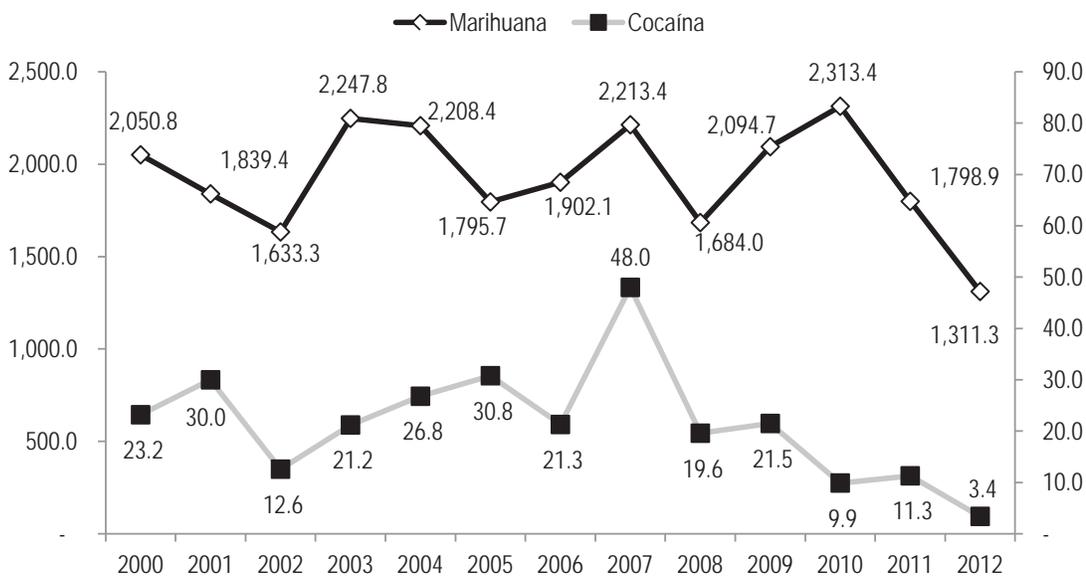


*Se refiere al valor estimado con base al precio en dólares del consumidor final en el mercado de narcotráfico de los volúmenes de erradicación y aseguramiento de marihuana y cocaína.

**Cifras preliminares a julio.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, disponible en www.informe.gob.mx (fechas de consulta: septiembre de 2013).

Gráfica 4. Toneladas de marihuana y cocaína decomisadas en México, según año*



*Cifras preliminares a julio.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, disponible en www.informe.gob.mx (fechas de consulta: septiembre de 2013).

Cuadro 2. Estados con mayor número de evaluaciones aplicadas al personal activo estatal y municipal, 2010 al 31 de agosto de 2013

<i>Entidad</i>	<i>Total</i>
Distrito Federal	88,629
México	36,785
Veracruz	16,696
Puebla	15,576
Chiapas	14,846
Jalisco	14,402
Nuevo León	14,329
Guanajuato	13,657
Sonora	9,726
Baja California	9,622
Sinaloa	9,613
Oaxaca	8,943

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Seguimiento de evaluaciones de control de confianza”, con datos actualizados al 31 de agosto de 2013, disponible en www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2013).

Cuadro 3. Estados con mayor número de evaluaciones aplicadas al personal de nuevo ingreso estatal y municipal, 2010 al 31 de agosto de 2013

<i>Entidad</i>	<i>Total</i>
Nuevo León	4,665
Distrito Federal	2,550
Chiapas	1,469
Michoacán	1,322
Sonora	1,256
Guerrero	860
Puebla	858
Coahuila	823
México	777
Guanajuato	636
Colima	612
Tamaulipas	583

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Seguimiento de evaluaciones de control de confianza”, con datos actualizados al 31 de agosto de 2013, disponible en www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2013).

Cuadro 4. Presupuesto asignado para los principales ramos del gasto federal destinados a seguridad pública y defensa nacional (millones de pesos)

Entidad/Ramo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Defensa Nacional (07)	26,031.90	32,200.89	34,861.00	43,623.32	43,632.41	50,039.45	55,610.98	60,810.57
Seguridad Pública (36)	9,274.40	13,664.68	19,711.62	32,916.83	32,437.77	35,519.10	40,536.52	41,217.17
SG (04)	4,737.91	5,083.25	6,736.90	9,594.00	8,370.63	16,386.14	23,637.49	21,041.21
Marina (13)	9,163.51	10,951.32	13,382.74	16,059.28	15,991.86	18,270.17	19,679.68	21,864.85
PGR (17)	9,550.58	9,216.53	9,307.80	12,309.85	11,781.47	11,997.81	14,905.07	15,760.50
Total ramos considerados	58,758.30	71,116.60	84,000.00	114,503	112,214	132,212	154,369	160,694.30
Total del PEF	2,000,072	2,260,412	2,569,450	3,045,478	3,176,332	3,438,895	3,706,922	3,956,361
<i>Porcentajes</i>								
Defensa Nacional (07)	44.30%	45.28%	41.50%	38.10%	38.88%	37.85%	36.02%	37.84%
Seguridad Pública (36)	15.78%	19.21%	23.47%	28.75%	28.91%	26.87%	26.26%	25.65%
SG (04)	8.06%	7.15%	8.02%	8.38%	7.46%	12.39%	15.31%	13.09%
Marina (13)	15.60%	15.40%	15.93%	14.03%	14.25%	13.82%	12.75%	13.61%
PGR (17)	16.25%	12.96%	11.08%	10.75%	10.50%	9.07%	9.66%	9.81%
Ramos considerados	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Porcentaje respecto al total del Presupuesto	2.94%	3.15%	3.27%	3.76%	3.53%	3.84%	4.16%	4.06%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Presupuestos de Egresos de la Federación, 2006-2013, disponibles en www.dof.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2013).

Cuadro 5. Presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública, según órgano administrativo desconcentrado (millones de pesos)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Total</i>	9,274.40	13,664	19,711.60	32,916.80	32,437.70	35,519.10	40,536.50	41,217.17
Sector central	1,586.70	5,287.60	4,985.50	5,902.10	2,880.10	5,201.90	4,281.40	2,547.39
Secretaría	36.8	38.2	38.2	66.2	74.7	76.1	54.9	58.9
<i>Órganos administrativos desconcentrados</i>	7,687.70	8,377.10	14,726	27,014.70	29,557.50	30,317.10	36,255.00	38,669.77
Consejo de menores	65.4	78.3	86.6	72.9	54.3	51.5	32.8	4.10
PF	4,483.00	4,721.60	7,942.60	15,248	15,681	18,281.50	22,052.40	19,799.94
Secretariado Ejecutivo del SNSP *	681	1,154.00	4,226.30	4,912.40	4,928.10			
Prevención y Readaptación Social	2,458.20	2,423.20	2,470.80	6,781.40	7,433.20	10,897.50	12,757.60	17,309.57
Servicio de Protección Federal					1,460.60	1,083.40	1,394.40	1,510.46
Centro de Investigación y Estudios en Seguridad						3	17.7	45.68
<i>Porcentajes</i>								
Sector central	17.10%	38.70%	25.29%	17.93%	8.88%	14.65%	10.56%	6.18%
<i>Órganos desconcentrados</i>	82.89%	61.31%	74.71%	82.07%	91.12%	85.35%	89.44%	93.82%
Consejo de menores	0.71%	0.57%	0.44%	0.22%	0.17%	0.14%	0.08%	0.01%
PF	48.34%	34.56%	40.29%	46.32%	48.34%	51.47%	54.40%	48.04%
Secretariado Ejecutivo del SNSP	7.34%	8.45%	21.44%	14.92%	15.19%	—	—	—
Prevención y Readaptación Social	26.55%	17.73%	12.53%	20.60%	22.92%	30.68%	31.47%	42.00%
Servicio de Protección Federal	—	—	—	—	4.50%	3.05%	3.44%	3.66%
Centro de Investigación y Estudios en Seguridad	—	—	—	—	—	0.01%	0.04%	0.11%

* A partir de 2011 está sectorizado en la Secretaría de Gobernación.

Fuente: Elaborado con datos del "Calendario de presupuesto autorizado a la Secretaría de Seguridad Pública", DOF, 2006-2012, para 2009 se obtuvieron del "Calendario aprobado para el ejercicio fiscal 2009", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, y para 2013 del "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponibles en www.dof.gob.mx y www.cefpp.gob.mx y www.apartados.hacienda.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2013).

en el Centro de Investigación y Estudios de Seguridad (158%), destinado a fortalecer las labores de inteligencia de esta Secretaría.

El segundo incremento porcentual más importante se observa en el Órgano de Prevención y Readaptación Social, con el propósito de consolidar la ampliación y remodelación de los penales federales. Un tema prioritario en función del incremento de la población penitenciaria, el hacinamiento de la misma y las repercusiones que ello tiene en sus posibilidades de readaptación.

Por otra parte, el Cuadro 6 permite comparar la evolución del gasto de la Secretaría de Gobernación para el periodo 2006-2013. Como ya se comentó anteriormente, esta dependencia tuvo un retroceso global de 11% en el último año, el cual se distribuyó entre las diversas áreas de la misma, sin que se pudiera identificar área alguna con reducciones significativas.

En tanto, en el Cuadro 7 se observa la evolución del número de elementos de las corporaciones policiales federales. El mayor crecimiento se registró entre 2007 y 2008, al inicio de la administración anterior, cuando hubo un incremento de alrededor de 35%.

Como era de esperarse, en los últimos años este crecimiento se ha detenido: fue de 19% en 2010; casi 8% en 2011 y de alrededor de 2% entre 2012 y 2013.

Gasto ejercido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública

La segunda gran vertiente del gasto federal destinado a la seguridad pública se refiere a los recursos canalizados a las entidades federativas, a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Como se observa en el Cuadro 8 el FASP presentó una tasa de crecimiento de 52% entre 2006 y 2013; en tanto que los recursos estatales se incrementaron en 29% distribuido entre las 32 entidades federativas.

Por último, en el Cuadro 9 se puede observar la distribución del FASP por entidad federativa entre 2007 y 2013. Las entidades con la mayor cantidad de recursos han sido Estado de México (8%), Distrito Federal (6.2%), Veracruz (4.8%), Jalisco (4.5%), Chiapas y Baja California (estas últimas con 4%).

Cuadro 6. Presupuesto asignado a la Secretaría de Gobernación, total y ramos vinculados a labores de seguridad pública (millones de pesos)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total de la SG	4,737.90	5,083.30	6,736.90	9,594.00	8,370.60	16,386.10	23,637.49	21,041.21
Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez	26.7	17.6	17.3	65	123.7	-	--	--
Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	-	-	-	-	-	127.09	115.28	121.63
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	-	-	-	-	-	7,327.90	10,592.28	10,275.59
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	1,153.10	1,114.40	1,270.50	2,379.70	2,140.60	2,244.20	2,766.46	2,744.34
Instituto Nacional de Migración	894.6	945.5	1,835.60	1,578.50	1,767.60	1,760.70	1,832.38	1,895.40
Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	-	-	-	-	563.8	554.3	554.79	562.14

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del "Calendario de presupuesto autorizado a la Secretaría de Gobernación", para 2006-2013 *Diario Oficial de la Federación*, disponibles en www.dof.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2013).

Cuadro 7. Recursos humanos en seguridad pública

Año	Total	Comisión Nacional de Seguridad ^{1/}						Elementos del OAD Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ^{3/}
		Total	Elementos de la Policía Federal	Elementos del OAD Prevención y Readaptación Social	Elementos del OAD Servicio y Protección Federal ^{2/}	Elementos del OAD Consejo de Menores	Personal de Unidades Centrales	
2001	16,810	16,305	10,241	4,789		224	1,051	505
2002	17,785	17,248	10,830	4,998		212	1,208	537
2003	19,717	19,174	12,535	5,130		218	1,291	543
2004	22,900	22,336	14,415	6,183		231	1,507	564
2005	20,330	19,768	11,756	6,259		231	1,522	562
2006	21,492	20,919	12,907	6,124		337	1,551	573
2007	29,351	28,825	21,761	5,483		233	1,348	526
2008	39,830	39,302	31,936	5,075		135	2,156	528
2009	39,840	39,353	32,264	5,000		129	1,960	487
2010	47,470	46,949	35,464	5,765	3,766	109	1,845	521
2011	51,082	50,573	36,995	6,887	4,439	90	2,162	509
2012	52,035	51,518	36,940	8,080	4,247	85	2,166	517
2013 ^{p/}	53,111	52,653	37,156	9,333	4,193	0	1,971	458

^{1/}De 2000 a 2012 se refiere a los recursos humanos de la SSP, a partir de 2013 mediante decreto del 2 de abril se crea la Comisión Nacional de Seguridad.

^{2/}A partir de 2010 inició operaciones el Servicio de Protección Federal.

^{3/}De 2001 a 2009 fue un Organismo Administrativo Desconcentrado Adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública. A partir del 1 de enero de 2010, mediante decreto, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública depende de la Segob.

^{p/}Cifras preliminares a junio.

Fuente: Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, presidente Enrique Peña Nieto, septiembre 2013, disponible en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2013).

Cuadro 8. Origen de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2006-2012^{1/} y propuesta del Ejecutivo para 2013 (millones de pesos)

<i>Concepto</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	6,678.0	6,653.3	8,056.9	8,975.3	8,861.4	9,130.3	9,503.1	9,797.0
Recursos federales FASP ^{2/}	5,000.0	5,000.0	6,000.0	6,916.8	6,916.8	7,124.3	7,373.7	7,631.8
Recursos estatales ^{3/}	1,678.0	1,653.3	2,056.9	2,058.5	1,944.6	2,006.0	2,129.4	2,165.2

^{1/}Se refiere a los recursos aprobados por la Cámara de Diputados

^{2/}Se refiere a los recursos federales canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

^{3/} En 2008 se consideran 125 millones de pesos adicionales aportados por Jalisco y 30 millones de pesos de Sonora.

Fuente: Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, presidente Enrique Peña Nieto, septiembre de 2013, disponible en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2013).

Cuadro 9. Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades y del Distrito Federal (FASP), por entidad federativa, 2007-2013 (millones de pesos)

<i>Entidad Federativa</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	<i>Total</i>
Aguascalientes	75.96	93.45	107.73	107.73	111.62	115.70	119.29	731.48
Baja California	205.88	244.07	281.36	281.36	290.09	296.88	306.18	1,905.82
Baja California Sur	92.66	120.58	139	139	140.9	145.08	149.79	927.01
Campeche	76.4	93.44	107.72	107.72	110.65	115.31	119.85	731.09
Coahuila	142.49	169.5	195.41	195.41	202.26	208.53	213.42	1,327.02
Colima	74.65	91.22	105.15	105.15	108.94	113.58	118.16	716.85
Chiapas	212.48	249.34	287.45	287.45	294.6	303.05	312.13	1,946.5
Chihuahua	171.5	207.01	238.64	238.64	249.51	259.14	266.01	1,630.45
Distrito Federal	315.89	376	433.46	433.46	445.54	462.06	476.14	2,942.55
Durango	120.79	141.7	163.35	163.35	168.66	173.79	179.62	1,111.26
Guanajuato	180.9	217.62	250.88	250.88	260.3	268.35	275.6	1,704.53
Guerrero	152.42	178.52	205.79	205.79	215.04	223.73	235.9	1,417.19
Hidalgo	123.83	150.95	174.01	174.01	178.38	184.21	191.87	1,177.26
Jalisco	228.78	269.55	310.74	310.74	319.11	330.36	343.32	2,112.6

Cuadro 9. Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades y del Distrito Federal (FASP), por entidad federativa, 2007-2013 (millones de pesos)

<i>Entidad Federativa</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>Total</i>
Estado de México	404.72	477.15	550.06	550.06	568.1	588.16	612.58	3,750.83
Michoacán	185.66	216.25	249.29	249.29	258.84	267.06	277.61	1,704
Morelos	107.21	128.13	147.71	147.71	153.63	157.99	165.64	1,008.02
Nayarit	96.16	115.64	133.31	133.31	136.28	141.82	146.34	902.86
Nuevo León	193.14	229.95	265.08	265.08	272.66	283.18	294.64	1,803.73
Oaxaca	160.4	189.43	218.38	218.38	225.79	234.38	243.39	1,490.15
Puebla	191.38	227.8	262.61	262.61	270.04	281.61	291.38	1,787.43
Querétaro	93.61	114.52	132.02	132.02	136.32	140.48	145.22	894.19
Quintana Roo	92.11	122.16	140.82	140.82	145.2	152.53	158.21	951.85
San Luis Potosí	147.24	172.76	199.16	199.16	203.15	208.33	215.07	1,344.87
Sinaloa	144.01	170.67	196.75	196.75	203.8	210.66	219.66	1,342.3
Sonora	206.3	243.41	280.6	280.6	285.6	291.36	297.71	1,885.58
Tabasco	117.65	139.4	160.71	160.71	165.01	170.78	178.95	1,093.21
Tamaulipas	188.07	222.24	256.2	256.2	262.72	270.89	281.95	1,738.27
Tlaxcala	65.91	111.44	128.47	128.47	131.89	136.76	139.92	8,42.86
Veracruz	245.85	288.52	332.6	332.6	341.87	356.77	365.41	2,263.62
Yucatán	104.43	129.77	149.6	149.6	152.49	159.92	165.38	1,011.19
Zacatecas	81.37	97.66	112.59	112.59	115.15	121.05	125.27	765.68
Total	5,000.00	6,000.00	6,916.80	6,916.80	7,124.30	7,373.65	7,631.76	46,963.31

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, FONDO VIII: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) 2007-2013, disponible en www.dof.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2013).

Los organismos autónomos en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014

Rafael López Vega*

Cada año el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, envía a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para su examen y aprobación. El presente documento ofrece algunos elementos descriptivos y analíticos en torno a las características del ciclo presupuestario. En particular se aboca a examinar sintéticamente qué son los organismos autónomos desde el marco constitucional y, en consecuencia, el gasto programable de éstos en el PPEF y en el presupuesto aprobado entre 2009 y 2014.

Introducción

El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, envía a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso

de la Unión, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), para su examen y aprobación. Éste contiene la política de gasto de la administración pública federal; asimismo, integra las previsiones de gasto del Poder Legislativo, el Poder Judicial y el de los entes autónomos federales.

El contenido general del gasto en su marco temporal estandarizado (un año fiscal) ha sido y es materia de examen de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial. Desde la última década del siglo XX se empezaron a reconocer a escala internacional los esfuerzos que algunos países estaban desarrollando para superar el horizonte de programación presupuestal, favoreciendo la convergencia de la planeación, la política, y la presupuestarían hacia el mediano plazo.

En México, dicha convergencia cuenta con previsiones normativas; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria así lo indica en su articulado (LFPRH 2006) y se identifican también antecedentes en el marco presupuestal del periodo 1995-2000. Sin embargo, actualmente predomina en la mayoría de los sujetos ejecutores de gasto la presupues-

*Maestro en Estudios de la Población por el COLEF. Investigador en el área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: política ambiental, desarrollo sustentable, hogares y migración internacional. Correo electrónico: rafael.lopez@congreso.gob.mx

tación bajo marco temporal estandarizado (un año fiscal).

Con relación al proyecto de presupuesto de los entes autónomos conviene tener presentes al menos dos situaciones:

En materia de desarrollo institucional y del carácter “autónomo” de organismos como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) prevalece un hecho: forman parte del Estado.

Como lo muestra el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, están también sujetos a la observancia del cumplimiento de sus funciones y del ejercicio de los recursos que se aprueban para su labor durante cada ejercicio fiscal en curso.

El Presupuesto de Egresos

Los recursos que el gobierno federal ejerce cada año para el desarrollo de sus funciones reciben la denominación de gasto público. Con mayor precisión, de acuerdo con el artículo 4o. de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH): “El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física, inversión financiera, así como responsabilidad patrimonial que realizan los siguientes ejecutores de gasto:¹

¹ En la misma ley se define que los ejecutores de gasto son: “... los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades que realizan las

- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Entes autónomos
- Tribunales administrativos
- Procuraduría General de la República
- Presidencia de la República
- Dependencias, y
- Entidades

El diseño del gasto público forma parte del llamado *ciclo presupuestario*; su presentación se hace mediante el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación integrado en el Paquete Económico (PE), que a la conclusión de la fase de programación de dicho ciclo envía el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Poder Legislativo (Cámara de Diputados) para su examen, discusión, ajuste y aprobación.² Después de este proceso, la Cámara de Diputados (ya que la Cámara de Senadores no interviene en este proceso) emite el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año correspondiente.

Los expertos, académicos y funcionarios públicos especializados en temas de administración del gasto público reconocen que éste es un campo explícitamente instrumental, en

erogaciones a que se refiere el artículo 4o. de esta ley con cargo al Presupuesto de Egresos;” Cap. I, Artículo 2o., fracción XIII, p. 3.

² De acuerdo con el Artículo 6o. de la LFPRH la integración del Proyecto en comento tiene dos componentes principales, según orden administrativo: “... El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades [...] Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la programación y presupuestación en los términos previstos en esta ley...”.

el cual la experiencia internacional muestra que es posible incurrir en fallas de política al no hacer congruentes “los qué hacer”, desde la visión de la política pública con los “cómo hacer”. Asimismo, indican que en la actualidad todos los sistemas de presupuesto tienen tres objetivos básicos: 1) mantener la disciplina fiscal agregada; 2) asignar recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno; y, 3) promover la eficiencia en la entrega de los servicios. (OECD, 2001: 21-22).³ Objetivos que con certeza han sido modelados desde los años setenta del siglo XX por el cauce global de la ideología que modela la política pública. (Hoover, 2003: 200).

De manera ineludible los gastos tienen su contraparte en los ingresos de que se dispondrá en el periodo en el que se gastarán. El diseño, adopción y ejercicio del presupuesto tiene un esquema temporal estandarizado; usualmente un año fiscal. Aunque desde hace casi dos décadas se han impulsado ejercicios presupuestales multianuales.⁴ Hay países — México se encuentra entre éstos— en los que mediante reformas a la normatividad se prevé la administración multianual o plurianual del presupuesto para los sujetos ejecutores del gasto, y expresamente se indica en el Artículo 50

³ Marcela Guzmán cita también estos tres objetivos y remarca la importancia del Presupuesto basado en Resultados (PBR) en términos de la eficiencia y la eficacia de la política pública (Cfr. 2003: 68).

⁴ Tarschys (2003: 79) señala que hay visiones rivales que consideran que en términos de presupuesto un año fiscal es demasiado corto, o bien, demasiado largo. Además, a pesar de que desde los años ochenta del siglo XX en los procesos de Reformas del Estado el “mediano plazo” se utiliza como categoría en el ámbito de los programas financiero-presupuestales. Véanse los casos de Nueva Zelanda y Australia (OECD, 1997, *Modern Budgeting*).

de la LFPRH, que “los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal...” para lo cual en las fracciones correspondientes (I a IV) se establecen condiciones que se deberán cumplir para ello.⁵

Presupuesto de egresos plurianual o multianual

El Fondo Monetario Internacional (FMI) (2013) indica que la planeación multianual del presupuesto se lleva a cabo en tres etapas: la especificación de los recursos agregados; la determinación de los recursos que las agencias gubernamentales requieren; y, la aprobación sobre la ubicación del gasto y conclusión del presupuesto anual. Asimismo, clasifica el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MTEF, por sus siglas en inglés), en tres etapas secuenciales e incrementales: fiscal (MTFF), presupuestal (MTBF) y de desempeño (MTPF). El Cuadro 1 (WB: 2013) muestra la evolución en la adopción internacional de la planeación presupuestal multianual según etapa.

El FMI indica que en el caso de América Latina (no se distingue el caso de México) la adopción de MTEFS cuenta con avances: 29 países cuentan con MTFF, 16 con MTBF y no se han identificado casos con MTPF. Este úl-

⁵ En el 2000 la Subsecretaría de Egresos indicaba que —a diferencia del pasado—, en el periodo 1995-2000 los esquemas de descentralización del gasto público habían cambiado en relación con el pasado. Entre sus características actuales señala que es “estable y predecible (tiene un horizonte multianual y puede anticiparse o conocerse su magnitud)”.

Cuadro 1. Fuentes de la evolución del marco del gasto de mediano plazo (MTEFS), 1990-2008

Etapa	Número de MTEFS		Cambio 1990-2008		
	1990	2008	Nuevos MTEFS	Transiciones	Revocaciones
MTEF	11	132	125	0	-4
MTEF	9	71	104	-41	-1
MTEF	1	42	21	23	-3
MTEF	1	19	0	18	0

Fuente: Cuadro 3.1, WB (2013), p.28. *Beyond the Annual Budget*.

timo indicador en contraste con lo que ocurre en las economías avanzadas, en las cuales 46 cuentan además de los marcos presupuestarios fiscales (39) y presupuestal (11), con el de desempeño (46).

Los presupuestos de egresos multianuales o plurianuales —como resulta consustancial— también atienden al principio de su correspondencia con los ingresos esperados; aún más: están anclados a la normatividad en torno a la disponibilidad de recursos para los gastos corriente y de inversión futuros, en consecuencia a la prospectiva económica en la que se sitúa la administración de dicho presupuesto; es decir, ingresos y egresos públicos en el contexto de un perspectiva de mediano plazo se integran a una política pública y de planeación con ese mismo carácter (Holmes y Evans, 2003: 5).

Los organismos autónomos y el Presupuesto de Egresos en México

En el caso de México, la convergencia de la planeación, la política pública y el presupuesto de mediano plazo cuentan ya con previsiones

normativas (LFPRH 2006) y antecedentes propios (PEF 1995-2000). Sin embargo, predomina en la mayoría de los sujetos ejecutores de gasto la presupuestación bajo marco temporal estandarizado: un año fiscal.⁶

Entre los sujetos ejecutores de gasto la investigación académica ha resaltado la importancia que tienen los organismos autónomos. La LFPRH en su artículo 24 referente a “la programación y presupuestación del gasto público”, además de explicitar que inscribe “las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades”, indica en su numeral 3 que esta tarea comprende “las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a

⁶ En estricto sentido, el contexto al proyecto de presupuesto de egresos tiene un marco macroeconómico de mediano plazo, e incluso resulta insuficiente en términos de transparencia, ya que la Cuenta Pública, —recursos devengados— tiene un retraso de 3 años. Blöndal indica sobre la oportunidad de contar con la información de los reportes financieros que entre más tiempo transcurre en la presentación del informe respecto al año fiscal menos útil u obsoleto resulta el informe. Cfr. Jón R. Blöndal, 2003, Box 1, p. 55. Véase también OECD 2002, sobre la oportunidad temporal de los informes financieros del gasto público, pp. 10-11.

los entes autónomos. “ A su vez, en el numeral 15 del artículo 2o. de esta misma ley se ha definido a los entes autónomos como:

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos, a través de los ramos autónomos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en sus artículos 26, apartado b, 28, 41 base V, y 102 apartado B, indica cuáles son los “entes autónomos”. El Cuadro 2 enuncia parte de los textos constitucionales sobre éstos.

Además, en la CPEUM se indica que “la entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización

Cuadro 2. Entes autónomos

<i>Artículo constitucional</i>	<i>Organismos autónomos</i>
Artículo 26, apartado B.	<p><i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i></p> <p>El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.</p> <p>La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.</p>
Artículo 28	<p><i>Banco de México</i></p> <p>El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.</p>
Artículo 41, base v	<p><i>Instituto Federal Electoral</i></p> <p>La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley...</p>

Cuadro 2. Entes autónomos

<i>Artículo constitucional</i>	<i>Organismos autónomos</i>
Artículo 102	<p><i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i></p> <p>El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos [...] El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p>

interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.” Pero sigue formando parte del Poder Legislativo, es decir, no es autónoma en el sentido de los “entes” enlistados en el Cuadro 2.

Los casos del Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Gubernamentales y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social son organismos descentralizados de la administración pública federal cuya autonomía difiere de la de los entes tratados en la carta constitucional.⁷ El caso del Consejo Nacional para la

Evaluación de la Política de Desarrollo Social ha implicado recientemente una iniciativa para que su autonomía sea del mismo tipo de la que ya cuentan los “entes” autónomos indicados. La iniciativa hace notar que los organismos autónomos tienen como punto total su autonomía jerárquica al no depender directamente de ninguno de los otros poderes.

En materia de desarrollo institucional y del carácter “autónomo” de algunos organismos e instituciones del Estado en el país, especialistas como Ackerman (2007:17) indican que hay un avance que bien podría calificarse de sustantivo, orientado hacia el fortalecimiento del Estado de derecho, la democracia y la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas. Puede agregarse también que hacia la evaluación de las políticas, estrategias y líneas de acción gubernamentales. En suma, un avance destacado de la Reforma del Estado y tareas ancladas a la consolidación de la democracia.

Las políticas de gasto de los entes autónomos responden al mandato constitucional que les da origen. Un reto a afrontar en general, de las instituciones del Estado, es la traducción del mandato constitucional en una política de

⁷ Por ejemplo, el Artículo 12 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres establece que los vocales propietarios de la Junta de Gobierno son los titulares de 12 secretarías de Estado, de la PGR, del Instituto Nacional Indigenista y del SNDI, con derecho a voz y voto. Asimismo, la *Ley General de Desarrollo Social* establece la creación del Coneval, como un organismo público descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. Con ello en términos presupuestales queda agrupado en el Ramo 20. “Desarrollo Social”, como unidad responsable en actividad institucional de apoyo a la función pública y buen gobierno.

gasto. La misión y la visión institucional con sus propósitos y objetivos de corto, mediano y largo plazo que modelan o configuran el contenido de las políticas públicas tienen como complemento “estratégico” el adecuado uso de los recursos públicos según las técnicas de planeación, programación y presupuestación que orientan actualmente las finanzas públicas.⁸

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (2014) para el Instituto Federal Electoral se indica en la “Exposición de Motivos” de dicho Proyecto que, de manera adicional al gasto de operación requerido por el IFE para llevar a cabo las atribuciones y actividades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) le confieren, debe incluir en su presupuesto de egresos para cada ejercicio fiscal, el correspondiente al financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que amparan el orden jurídico mexicano. Bajo esta función primordial, la CNDH establece dos objetivos principales de su labor: promover y proteger los derechos humanos de la población en general, especialmente los de grupos sociales vulnerables; y promover, estudiar y divulgar la cultura de los derechos humanos. Para

⁸ La planeación estratégica no es un fin en sí misma; a través de ella es posible lograr los propósitos para los que una organización ha sido creada o los que se ha fijado en el horizonte de una visión de corto, mediano o largo plazo. Véanse UNESCO, 2010, p. 15; y Steiner, 1998, p. 21.

cada objetivo la CNDH establece estrategias precisas: 11 para el cumplimiento del primero y 10 para el segundo. Ambos conjuntos de estrategias inscritos en sus respectivas Actividades Institucionales a fin de armonizarlas en la estructura programática.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía indica en la Exposición de Motivos del actual Proyecto de PEF, es la unidad central coordinadora (UCC) del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. Sus funciones de “normar y coordinar el sistema” implican, además de las propias, a todo el entramado de Unidades del Estado (UE). Cuenta con facultades exclusivas para realizar los censos nacionales, el Sistema de Cuentas Nacionales y la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor y al Productor.

Su objetivo prioritario es realizar las acciones necesarias para lograr que, bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica suministre a la sociedad y al Estado información de interés nacional de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

Para cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en 2014 el INEGI instrumentará cuatro estrategias: producir información; difundir oportunamente la información a través de mecanismos que faciliten su consulta; promover el conocimiento y uso de la información, y conservar la información.

La Tabla 1 se refiere al gasto de estos sujetos ejecutores de 2008 a 2014; en todos los casos se trata del gasto programable que les permite cumplir con sus funciones y objeti-

Tabla 1. Gasto programable de tres organismos autónomos del Estado mexicano, 2009-2014 (pesos corrientes)

Concepto	Proyecto						
	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
Total	21,590,331,871	17,964,158,314	22,160,783,008	16,425,324,295	18,987,025,369	21,451,846,640	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	7,839,972,647	5,429,182,914	4,926,600,000	4,824,600,000	8,765,687,413	7,618,600,000	
Instituto Federal Electoral	12,333,978,178	11,159,848,180	15,953,906,379	10,499,006,365	9,231,759,587	12,880,746,640	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,416,381,046	1,375,127,220	1,280,276,629	1,101,717,930	989,578,369	952,500,000	
<i>Aprobado</i>							
Total		17,824,158,314	22,165,776,629	16,151,824,295	18,287,025,369	20,741,846,640	
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	*	5,429,182,914	4,931,600,000	4,551,100,000	8,765,687,413	7,648,600,000	
Instituto Federal Electoral	*	11,019,848,180	15,953,900,000	10,499,006,365	8,631,759,587	12,180,746,640	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	*	1,375,127,220	1,280,276,629	1,101,717,930	889,578,369	912,500,000	

* En proceso de examen, discusión, ajuste y aprobación en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.
Fuente: elaboración propia con base en Poder Ejecutivo. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años, Poder Ejecutivo. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

vos.⁹ Debe tenerse en cuenta que en México se utilizan tres tipos de clasificaciones para el análisis presupuestal, que se diferencian por objetivos y criterios de distribución: la administrativa, la económica y la funcional que permiten entender en quién, en qué, y para qué se gasta el dinero, es decir, de quienes gastan los recursos públicos.

De esta serie comparativa entre el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal siguiente respecto al aprobado del ejercicio fiscal anterior (2014 respecto a 2013, y así sucesivamente), se desprende que la variación real del conjunto es en promedio 1.04%; para el IFE y el INEGI esta variación es de 1.06, mientras que para la CNDH asciende a 1.12 por ciento.

Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación acorde con su mandato constitucional en el periodo en el que se muestra el comparativo del proyecto de PEF y el presupuesto aprobado, ha llevado a cabo diversas auditorías a los organismos autónomos: de desempeño, especiales y financieras. En el Cuadro 3 se presentan las que se llevaron a cabo en 2010, su tipo y el total de recomendaciones hechas.

Comentarios finales

Este documento es una exploración inicial sobre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sobre los avances que se recomienda para lograr la convergencia entre los distintos instrumentos de planeación, política y gasto público.

Los logros en el fortalecimiento del Estado de derecho, la democracia y la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas que se han traducido en nuevas instituciones tienen entre sus retos la traducción del mandato constitucional en una política de largo aliento que permita continuar avanzando en la Reforma del Estado y que en sí misma implique ejercicios de transparencia.

Los resúmenes de observaciones y acciones, y los detalles de cada una de las auditorías llevadas a cabo por la Auditoría Superior de la Federación a los organismos autónomos en comentario constituyen un marco para la observación del desempeño institucional y el ejercicio de los recursos otorgados.

⁹ El *gasto programable* se define como “las erogaciones que la federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población”. En “Glosario de términos más usuales en las finanzas públicas”, en [<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf>].

Cuadro 3. Auditorías realizadas a organismos autónomos en 2010

<i>Organismo</i>	<i>Tipo</i>	<i>Resumen de observaciones y acciones</i>
<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i> Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 Gestión financiera	Auditoría de desempeño Auditoría financiera y de cumplimiento	Se determinaron 3 observaciones las cuales fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Se determinaron 10 observaciones, de las cuales 5 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 5 restantes generaron 5 recomendaciones.
<i>Instituto Federal Electoral</i> Verificación y monitoreo de los tiempos oficiales en materia electoral Gastos de administración de inmuebles y percepciones adicionales al sueldo otorgadas al personal	Auditoría especial Auditoría financiera y de cumplimiento	Se determinaron 8 observaciones las cuales generaron 11 recomendaciones y 8 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria. Se determinaron 8 observaciones, de las cuales 1 fue solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 7 restantes generaron 9 recomendaciones, 4 solicitudes de aclaración y 1 promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.
<i>Banco de México</i> Sistema Integral para la Gestión Administrativa Fondo de Modernización Inmobiliaria	Auditoría especial Auditoría especial	Se determinaron 13 observaciones las cuales generaron 10 recomendaciones, 1 solicitud de aclaración, 10 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 2 pliegos de observaciones. Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitieron oficios para solicitar o promover la intervención de las instancias de control competente con motivo de 4 irregularidades detectadas. Se determinaron 4 observaciones las cuales generaron 3 recomendaciones, 6 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 1 pliego de observaciones.
<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i> Defensa de los Derechos Humanos	Auditoría de desempeño	Se determinaron 10 observaciones, de las cuales 5 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 5 restantes generaron 5 recomendaciones al desempeño.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2010), disponible en [<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010/Indice/Auditorias.htm>].

Presupuesto y empleo. Datos y observaciones para una revisión preliminar

José de Jesús González Rodríguez*

Las estrategias y las líneas de acción referentes al tema del empleo que se encuentran previstas en el Plan Nacional de Desarrollo buscan materializarse por medio de las asignaciones financieras contempladas en el Presupuesto de Egresos. En el presente texto se incorporan algunos datos acerca de la política laboral del gobierno federal, de los recursos económicos canalizados al rubro, así como diversos indicadores sobre el particular.

El empleo en el PND y en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2014

El tema del empleo es examinado en diversos apartados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. En un primer momento,

* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

dicho instrumento de planeación señala los rasgos generales sobre el particular, para posteriormente puntualizar los objetivos, estrategias y líneas de acción que buscan implementarse por la administración pública federal en el lapso del presente sexenio. El Cuadro 1 permite identificar tanto los objetivos, las estrategias y las líneas de acción concebidas sobre el tema en el PND.

Como se aprecia, el Plan Nacional de Desarrollo prevé cuatro estrategias y diversas líneas de acción en materia de empleo, mismas que constituyen los ejes articuladores de la política laboral para el actual sexenio.

Tanto objetivos, estrategias y líneas de acción que en materia laboral se encuentran definidos en el PND se implementan por conducto de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales correspondientes debiendo compaginarse con las disposiciones incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivas.

Asumiendo lo anterior, es necesario destacar algunos de los enunciados que el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la

Cuadro 1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el empleo:
objetivos, estrategias y líneas de acción

<i>Estrategias</i>	<i>Líneas de acción</i>
Procurar el equilibrio entre los factores de la producción para preservar la paz laboral.	<ul style="list-style-type: none"> • Privilegiar la conciliación para evitar conflictos laborales. • Mejorar la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral. • Garantizar certeza jurídica para todas las partes en las resoluciones laborales.
Promover el trabajo digno o decente.	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar acciones para la adopción de una cultura de trabajo digno o decente. • Promover el respeto de los derechos humanos, laborales y de seguridad social. • Fomentar la recuperación del poder adquisitivo del salario vinculado al aumento de la productividad. • Contribuir a la erradicación del trabajo infantil.
Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los mecanismos de consejería, vinculación y colocación laboral. • Consolidar las políticas activas de capacitación para el trabajo y en el trabajo. • Impulsar, de manera focalizada, el autoempleo en la formalidad. • Fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados. • Promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.
Perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador.	<ul style="list-style-type: none"> • Tutelar los derechos laborales individuales y colectivos, así como promover las negociaciones contractuales entre los factores de la producción. • Otorgar créditos accesibles y sostenibles a los trabajadores formales. • Diseñar el proyecto del Seguro de Desempleo y coordinar su implementación. • Fortalecer y ampliar la cobertura inspectiva en materia laboral. • Promover la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores para mejorar las condiciones en los centros de trabajo. • Promover la protección de trabajadores mexicanos en el extranjero.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014 incluye sobre el tema del empleo, así como confrontarlos con los datos correlativos aprobados para 2013.

Para su clasificación, el tema del empleo ha sido agrupado en cuatro rubros en los presupuestos de egresos de los últimos años: a) desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; b) erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres; c) acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos; y d) conservación, mantenimiento carretero y empleo temporal.

Como se aprecia en el Cuadro 2, el presupuesto 2013 y el proyecto de presupuesto 2014 establecen diversas asignaciones etiquetadas en el rubro de empleo temporal a ejercerse por diversas dependencias, por medio de distintos programas. En el cuadro se advierte que los montos más significativos asignados al tema del empleo etiquetados en el Programa Empleo Temporal serían ejercidos por los sectores de comunicaciones y transportes y por el de desarrollo social, en los rubros de mantenimiento carretero, rescate de espacios públicos y desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas. El resto de los recur-

Cuadro 2. Presupuesto de Egresos 2013 y Proyecto de Presupuesto 2014.
Recursos etiquetados al Programa de Empleo Temporal (PET) (pesos)

<i>Rubro</i>	<i>Dependencia/área</i>	<i>Presupuesto 2013</i>	<i>Proyecto PEF 2014</i>
Desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas	Comunicaciones y Transportes	433,091,852	344,714,056
	Medio Ambiente y Recursos Naturales	123,373,962	74,072,164
	Desarrollo Social	190,800,000	222,129,818
Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres	Medio Ambiente y Recursos Naturales	199,730,920	212,120,019
Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos	Comunicaciones y Transportes	1,316,872,805	1,799,500,000
	Desarrollo Social	1,291,837,716	1,250,629,574
Conservación, mantenimiento carretero y empleo temporal	Comunicaciones y Transportes	1,058,633,916	1,418,240,212

Fuente: Elaboración con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2013 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2012 y con datos del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2014.

Los correspondientes al tema serían ejercidos por otras dependencias en rubros distintos del mismo programa.

Del análisis del Cuadro 2 se advierte el comportamiento heterogéneo en cuanto al crecimiento o disminución de recursos del Programa Empleo Temporal para cada uno de los conceptos incluidos en el cuadro de un año a otro. Es decir, por un lado se aprecia para 2014 un importante incremento de recursos a ejercerse por el sector comunicaciones y transportes en los rubros de conservación y mantenimiento carretero y de rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos de 2013 y por otro lado se percibe una sensible disminución de las partidas a ejercerse en materia de desarrollo de los pueblos indígenas en el mismo periodo.

Generación de empleos, salarios y poder adquisitivo

De acuerdo con el Centro de Investigación en Economía y Negocios (CIEN) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la generación de empleos en México debe tenerse como débil, puesto que entre mayo y junio de 2013 se registraron menos de 15 mil nuevos trabajadores en el IMSS, lo cual indica, a juicio del ITESM, una profunda desaceleración económica y una elevada insuficiencia para crear un número satisfactorio de plazas laborales.¹

En el mismo sentido, el ITESM menciona que al segundo trimestre de 2013 la población

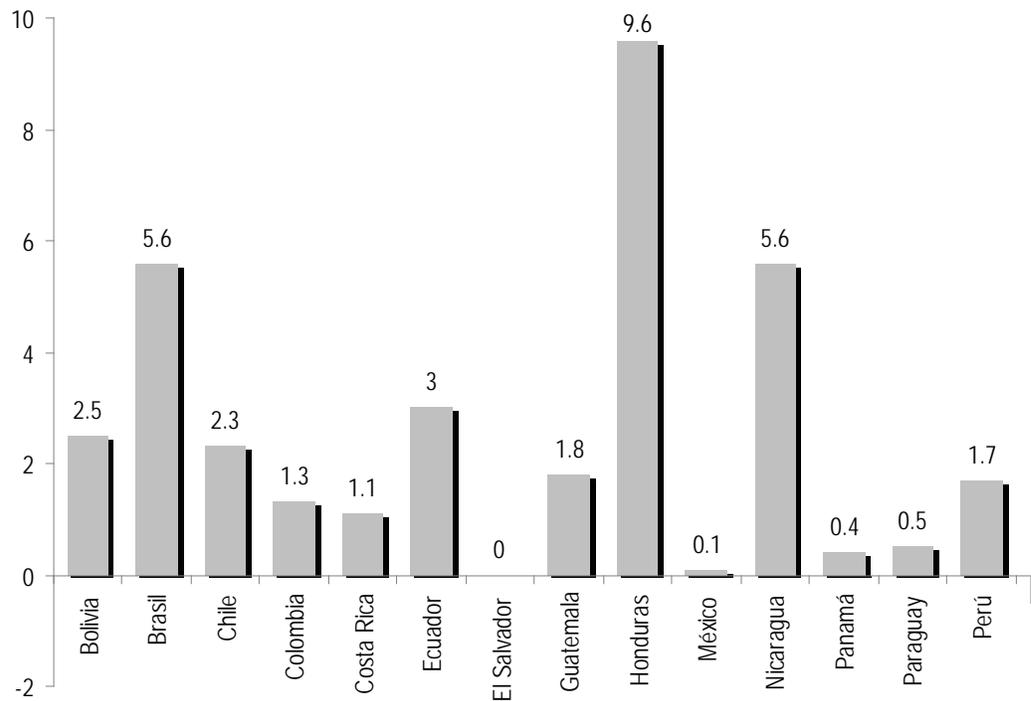
ocupada se incrementó en 0.5%, crecimiento derivado del aumento en el índice de trabajadores subordinados y remunerados (1.7%), así como del crecimiento de los trabajadores por cuenta propia (0.8%). No obstante, el número de empleadores sufrió una reducción significativa de 4.9%, situación que —según el ITESM podría complicar la generación de nuevas plazas laborales en un futuro. Así, los trabajadores que no reciben ingresos disminuyeron 4.4% debido, en parte, a que el número de personas que reciben hasta 2 salarios mínimos se incrementó 6.4%, pero principalmente porque los trabajadores que obtenían más de 5 salarios mínimos se redujeron en 4.6%, lo cual ocasiona que aunque más personas reciben una remuneración por su trabajo, el nivel de sus ingresos todavía se encuentra en niveles muy bajos, lo cual poco ayuda a solucionar la precariedad del mercado laboral.²

En concordancia con el tema del empleo y las políticas diseñadas para su fomento, es pertinente señalar diversos datos sobre el rubro del salario. Al respecto, los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) visibles en la Gráfica 1 permiten identificar las tasas de crecimiento promedio del salario mínimo real para diversos países de América Latina entre 2000 y 2011. Como se advierte, los aumentos más notables para este rubro se presentaron en Honduras, Uruguay y Brasil, que muestran que en dicho lapso se presentaron alzas que van desde un 9.6% hasta un 5.6%. Por el contrario, los crecimientos más reducidos se advierten en República Dominicana, El Salvador y Méxi-

¹ Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Centro de Investigación en Economía y Negocios, “Primer Informe: recesión o desaceleración”, Boletín, volumen 2, número 70, 30 de agosto de 2013.

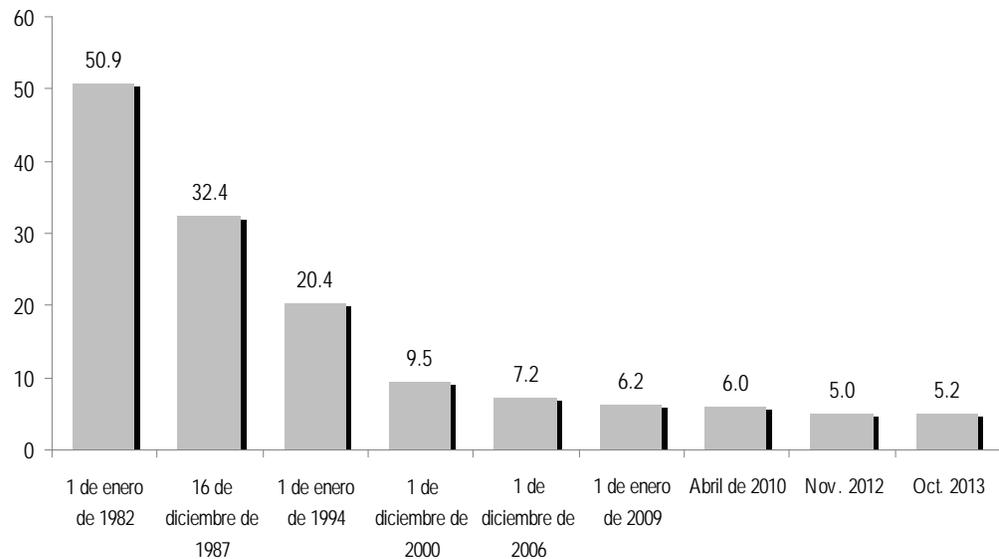
² Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Centro de Investigación en Economía y Negocios, “El avance de la precariedad laboral”, Boletín, volumen 2, número 71, 5 de septiembre de 2013.

Gráfica 1. Tasas de crecimiento anual del salario mínimo real
(Promedios entre 2000 y 2011)



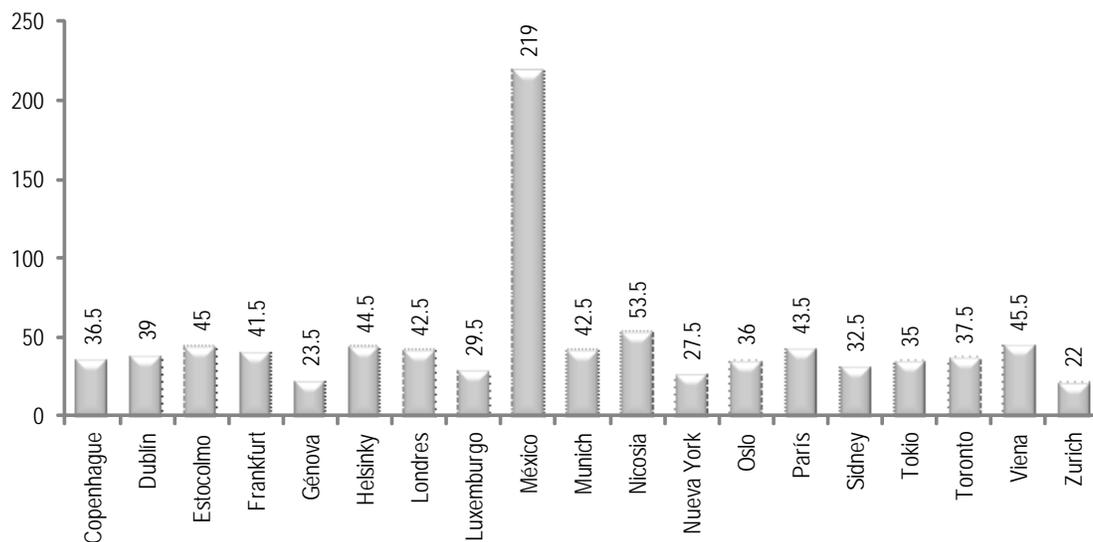
Fuente: Organización Internacional del Trabajo, “Panorama laboral 2012, América Latina y el Caribe”, oficina regional de la OIT para América Latina y el Caribe, oit, 2012.

Gráfica 2. Kilogramos de tortillas que pueden comprarse
con un salario mínimo en México, 1982-2013



Fuente: Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) “Impacto del incremento de precios en el poder adquisitivo del salario mínimo”, *Reporte de Investigación núm. 86*, Facultad de Economía de la UNAM, México, 2010 y cálculos propios.

Gráfica 3. Horas de trabajo necesarias para comprar un teléfono celular 4s, 16GB



Fuente: “Prices and earnings, a comparison of purchasing power around the globe”, CIO Wealth Management Research, UBS, Suiza, 2012.

co, lugares cuyo salario mínimo real tuvo una regresión o un aumento insignificante.

Sobre el mismo particular, la información que aparece en la Gráfica 2 muestra un indicador que permite comprender el comportamiento del poder adquisitivo de los trabajadores en nuestro país tomando como referencia un artículo de primera necesidad y de consumo cotidiano y generalizado. En la ilustración aparecen datos acerca de los kilogramos de tortilla que pueden adquirirse con un salario mínimo en una serie de datos que comprende desde enero de 1982 hasta octubre de 2013. Como se advierte, en la actualidad un trabajador con salario mínimo puede comprar la décima parte de este artículo de lo que podía adquirir en 1982.

En cuanto a la adquisición de otro tipo de satisfactores, la Gráfica 3 muestra el tiempo de trabajo necesario para que un empleado —que

perciba un salario profesional promedio— logre comprar un teléfono celular en diferentes ciudades y países del mundo. Como se aprecia, en México son necesarias más de 200 horas de trabajo para adquirir un equipo de telefonía celular con memoria de 16 GB; tiempo casi diez veces mayor que el necesario para adquirir el mismo equipo en otras latitudes.

Comentarios finales

Los objetivos y estrategias de los planes de desarrollo a nivel nacional son ambiciosos, por su propia naturaleza, razón por la cual usualmente distan de poder alcanzarse a cabalidad.

Las metas en materia de empleo contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, por su naturaleza, y sus finalidades pueden ser, por sí mismas, objeto de consenso generaliza-

do, en la medida en que recogen algunas de las aspiraciones de un sector de los empleados, de los trabajadores independientes de este país o incluso de su sector patronal.

El monto de las asignaciones financieras del Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente se canalizan al tema del empleo —que para 2014 fueron significativamente mayores que las asignadas para el mismo fin en años anteriores— confirman la importancia que el rubro reviste para la economía y para la

sociedad mexicana en su conjunto y también denota la atención que atrae por parte de la administración pública.

Los diferentes indicadores incluidos en el texto permiten identificar en qué medida las estrategias contenidas en los diversos planes de desarrollo y las asignaciones financieras canalizadas al ramo han logrado satisfacer algunas de las aspiraciones esenciales de los trabajadores mexicanos en los tiempos recientes.

La educación en el PPEF 2014

Lucero Ramírez León*

Introducción

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación formulado por el Ejecutivo para el ejercicio fiscal 2014 propone asignar un total de 645 mil 450 millones de pesos al sector educativo. Con este presupuesto se busca solventar el resultado de la reforma educativa aprobada el 23 de agosto pasado que establece, entre otras cosas, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación al cual se considera canalizar 363 millones 350 mil 881 pesos.

Para 2014 el sector educativo se caracterizará por la necesidad de poner en marcha todo lo previsto en la reforma constitucional en materia de Educación, cuya declaratoria fue aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, y promulgada por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2013, publicada al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

Doctora en Ciencia Política Mención Europea Universidad de Salamanca e Instituto de Hamburgo. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo regional y políticas públicas. Correo electrónico: lucero007@gmail.com

Esta reforma constitucional a los artículos 3° y 73, fracción xxv introdujo diversos aspectos que generaron cambios fundamentales en materia educativa, entre ellos, el compromiso del Estado de garantizar la calidad de la educación obligatoria básica y media superior que se imparte en el país; la facultad del Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente; la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Además de ello, también se contempla crear un Sistema de Información y Gestión Educativa; el fortalecimiento a la autonomía de gestión de las escuelas; y la prohibición en todas las escuelas de los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

Para lograr dichos cambios, se formularon tres propuestas interrelacionadas y complementarias: la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y la reforma a la Ley General de Educación. Tanto la reforma a Ley General de Educación, como la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fueron aprobadas el 23 de agosto por el Congreso de la Unión.

En la exposición de motivos que el Ejecutivo envió al Legislativo se argumenta que, en materia de educación, la actual administración quiere construir un México con Educación de Calidad, de ahí las recientes reformas constitucionales y legales, las cuales están encaminadas a satisfacer con calidad los servicios en ese rubro que exige la sociedad, las mismas que demandan recursos, no sólo para desarrollar el potencial humano del personal docente, sino también para afrontar la escasez de capital humano que actualmente es el reflejo de un sistema de educación deficiente y de una inadecuada vinculación entre los sectores educativo, empresarial y social.

Los resultados de esos cambios constitucionales están considerados en la Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 a fin de darle viabilidad a la política educativa de la presente administración. Este documento tiene como propósito mostrar una síntesis de las cantidades y rubros susceptibles de ser financiados en el sector educativo, a partir de acciones y programas públicos que propone el Ejecutivo Federal.

Los recursos para 2014

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación formulado por el Ejecutivo para el ejercicio fiscal 2014 propone asignar un total de 645 mil 450 millones de pesos al sector educativo, lo que significa un crecimiento de 4.2 % en términos reales. De manera específica, se plantean 289 mil 972. 2 millones de pesos para el Ramo 11 Educación Pública; 46 mil 793.22 millones de pesos para el Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educa-

ción Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y 308 mil 684.6 millones de pesos para el componente educativo dentro del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. (véase Cuadro 1)

Lo anterior significa un crecimiento de 4.2 % en términos reales, que lo aprobado para 2013. Del total de los recursos asignados a ese rubro, el 97.4 % están destinados a gasto corriente, el 2.6 % restante a gastos de inversión. De ahí, los servicios personales y subsidios concentran el 93.9 % del gasto corriente, mientras que la inversión en infraestructura representa el 89.2 % del gasto de inversión.

Los recursos destinados a la implementación de los diversos programas de educación crecieron, en términos reales, en 2.0 % con respecto al gasto del año 2012 y 7.3 % con respecto al presupuesto de 2013. Por el contrario, la inversión en infraestructura para la educación disminuyó en 24.0 % y 11.4 %, en términos reales, en comparación con el 2012 y 2013, respectivamente.

El Instituto Nacional de Evaluación recibirá 363 millones 350,881 pesos para realizar, entre otras cosas, la evaluación docente, además de que se destinarán 453 millones 078.000 pesos para el Programa de Desarrollo Profesional Docente, y 8 mil 567 millones 248.270 para el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo.

Al Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (laptops para estudiantes de quinto y sexto de primaria) tendrá un presupuesto de 2, 510 millones 135,065 pesos, mientras que se prevé canalizar 12 mil millones 381.528 pesos para aumentar las escuelas de tiempo completo

La propuesta de presupuesto para educación con respecto al gasto neto total del gobier-

Cuadro 1. PIB, Gasto Federal y Gasto en Educación en clasificación (millones de pesos)

<i>Ramo</i>	<i>2013 a</i>	<i>2014 p</i>	<i>Variación Nominal</i>	<i>Variación % Real*</i>
PIB	16,312,600.0	17,591,800.0	1,279,200.0	3.9
Gasto neto total	3,956,361.6	4,479,954.2	523,592.6	9.1
Gasto programable	3,060,775.5	3,486,884.7	426,109.3	9.8
Ramo 11 (SEP)	260,277.2	289,972.2	29,695.0	7.3
Ramo 25	43,231.9	46,793.2	3,561.3	4.3
Fondos Educativos Ramo 33	293,255.8	308,684.6	15,428.p	1.4
Total Educación	596,764.9	645,450.0	48,685.1	4.2
a – aprobado				
p – proyecto				

* Crecimiento del índice de precios implícitos del PIB para 2014 de 3.8 %, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, con información de ANUIES.

no será de 14.4 %, mientras que para el 2013 fue de 15.1 %; con relación al PIB se proyecta la misma proporción que la de 2013, y en función del gasto programable del gobierno se pretende que haya una disminución porcentual de un punto ya que en 2013 se programó el 19.5 % y para 2014 se propone que represente el 18.5%.

Secretaría de Educación Pública

El Ramo 11 del PPEF que comprende a la Secretaría de Educación Pública, es la parte más importante del rubro “Función Educativa”, al cual se ha propuesto destinar 289 mil 972 millones 169 mil 720 pesos, cifra 7.3 % superior a la de 2013 que fue de 260 mil 277.2 mdp.

En este rubro, el Gobierno de la República incorpora como meta nacional la estrategia “Un México con educación de calidad”, con la que se propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalecer la articulación entre niveles educativos y vincularlos con el quehacer científico, el desarrollo regional y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional.

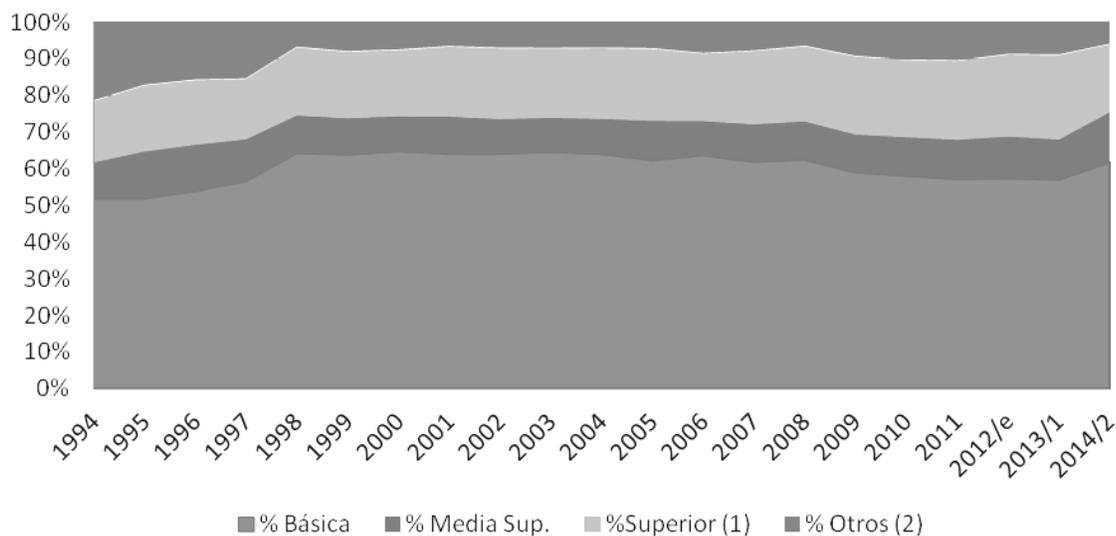
Dentro de este monto, se incluyen programas como el de “Subsidios federales para Organismos Descentralizados Estatales”, para el que se destinarían 69,403.8 millones de pesos; la parte educativa del Programa Oportunidades, que contaría con 28,275.9 millones.

Está previsto el Programa de Escuelas de Tiempo Completo que tendría 12,000.4 millones de pesos, el cual tiene como objetivo mejorar los servicios de educación pública básica dirigidos a los niños, niñas y adolescentes, a fin de incrementar las condiciones de acceso al conocimiento y desarrollo de competencias para aprender a aprender. Durante el ejercicio fiscal 2014 se prevé un crecimiento de 89.5 % real respecto a 2013 en el monto asignado a este programa, con el cual se espera alcanzar una cifra de 24,349 escuelas de tiempo completo para el ciclo escolar 2014-2015, y avanzar en la meta de contar con 40,000 escuelas.¹

Por lo que se refiere a la distribución presupuestal por rubro educativo, se considera canalizar 61.8 % a educación básica, 17.4 % a educación superior, 13.7 % para educación media superior, 5.3 para otros servicios educativos y actividades inherentes, 1.1 % para posgrados y 0.7 % a educación para adultos. (véase Gráfica 1)

En el PPEF 2014, el Ejecutivo federal tomó en cuenta estimaciones para el ciclo escolar 2013-2014 donde se prevé un gasto promedio anual por alumno de 16.2 miles de pesos en preescolar, 14.7 en primaria y 22.5 en secundaria; mientras que para el bachillerato se prevé

Gráfica 1. Proporción de recursos federales destinados por nivel educativo



/e: Cifras Estimadas

/1: Cifras estimadas a partir del presupuesto de egresos de 2013

/2: Cifras estimadas a partir del Proyecto de Presupuesto de Egresos de 2014

(1): Comprende también el gasto para Ciencia y Tecnología

(2): Incluye gasto destinado a la capacitación para el trabajo, educación para adultos, cultura y deporte, así como gastos de administración central.

Fuente: Secretaría de Educación Pública

¹ Primer Informe de Gobierno 2012-2013. Poder Ejecutivo Federal. 3. México con Educación de Calidad.

en 31.3 miles de pesos, 21.8 para la educación profesional técnico y 70.2 miles de pesos para la educación superior. En 2012-2013 este gasto fue de 15.5 en preescolar, 14.1 en primaria, 21.6 en secundaria, 30.2 en bachillerato, 21 en profesional técnico y 67.6 miles de pesos, en educación superior.²

Para el ciclo escolar 2013-2014, se estima atender a casi 23.5 millones de niños en educación básica, con el apoyo de casi un millón 100 mil maestros, en poco más de 200 mil escuelas públicas de los tres niveles de la educación, estimándose para este periodo una mejora en el logro educativo que permita una eficiencia terminal de 97.1 % en primaria y de 84.7 % en secundaria.

Entre los cambios principales que se proyecta en el Presupuesto 2014 destaca la creación de 6 nuevos programas presupuestarios y la eliminación de 35 programas vigentes en 2013. Entre los de nueva creación sobresalen, por el monto de sus recursos propuestos, el Programa Nacional de Becas (14 mil 587.7 mdp) y el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (8 mil 567.2 mdp). Entre los que se eliminarían destacan, por el monto de sus recursos asignados en 2013, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (un mil 551.8 mdp) y el Fondo Concursable de Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior (un mil 250 mdp).³

En cuanto a la creación de un Programa Nacional de Becas, en el que se agruparían diversos programas que anteriormente operaban de manera independiente, con un presupuesto

de 14,587.7 millones de pesos —35.3 % más en términos reales que lo aprobado en 2013 para el conjunto de becas existentes—, de este rubro, la mayor parte de los recursos sería destinada a becas en educación superior (55.3%), media superior (38.7%) y posgrado (3.2%).

Cabe señalar que el gobierno federal planeó para 2014 la eliminación de 35 programas educativos relativos al fortalecimiento institucional e inversión en infraestructura en la educación media superior.⁴ Esto puede verificarse observando que se registra un incremento al gasto corriente de 23 mil 814 millones de pesos (9.1 por ciento), mismo que fue parcialmente compensado por un decremento en el “gasto de inversión” de 3 mil 975 millones de pesos (41.2 por ciento).⁵

De acuerdo al análisis administrativo del gasto programable por grupo funcional, para el Ramo Administrativo 11, la distribución se prevé de la siguiente manera (Cuadro 2):

Consideraciones finales

Una vez aprobada la Ley de Ingresos, se iniciarán en la Cámara de Diputados los trabajos para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2014, cuyo plazo vence el 15 de noviembre. Por lo que se refiere a los recursos destinados al rubro educativo, el argumento del Ejecutivo Federal para lograr su aprobación versan en el sentido de que se prevé impulsar un sistema educativo de mayor calidad e incrementar la cobertura en todos los niveles, como asuntos prioritarios.

² Primer Informe de Gobierno 2012-2013. *Idem*.

³ Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) (2013). “Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2014. Ramo 11 educación pública”.

⁴ CEFP *idem* y H. Cámara de Diputados

⁵ PPEF 2014 y CEFP, Cámara de Diputados

Ramo 11 (SEP), distribución funcional, 2013-2014

<i>Función</i>	<i>Subfunción</i>	<i>2013a</i>	<i>2014p</i>	<i>Variación Nominal</i>	<i>Variación % Real</i>
<i>Coordinación de la Política de Gobierno</i>		502,256,259	445,949,505	-56,306,754	-14.5
04	Función Pública	502,256,259	445,949,505	-56,306,754	-14.5
<i>Cultura y otras manifestaciones sociales</i>		28,219,759,031	19,074,589,546	-9,145,169,466	-34.9
01	Deporte y Recreación	7,149,858,544	4,225,913,193	-2,923,945,351	-43.1
02	Cultura	21,069,900,487	14,848,676,372	-6,221,224,115	-32.1
<i>Educación</i>		218,980,463,682	259,645,656,452	40,665,192,770	14.2
01	Educación Básica	38,225,095,742	53,557,204,622	15,302,108,880	34.9
02	Educación Media Superior	65,073,529,157	79,444,030,119	14,370,500,962	17.6
03	Educación Superior	92,553,340,655	101,799,392,536	9,246,051,881	6.0
04	Posgrado	3,595,952,830	5,687,269,816	2,091,316,986	52.4
05	Educación para Adultos	5,934,348,727	2,255,926,844	-3,678,421,883	-63.4
06	Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	13,568,196,571	16,901,832,515	3,333,635,944	20.0
<i>Tecnología e Innovación</i>		12,574,740,699	10,805,974,198	-1,768,766,501	-17.2
01	Investigación científica	12,166,040,746	10,380,313,948	-1,785,726,798	-17.8
02	Desarrollo Tecnológico	7,276,975	7,276,975	0	-3.7

03	Servicios Científicos y Tecnológicos	401,422,978	418,383,275	16,960,297	.04
<i>Total</i>		<i>260,277,219,671</i>	<i>289,972,169,720</i>	<i>29,694,950,049</i>	<i>7.3</i>
	Educación Superior y Posgrado	96,149,293,485	107,486,662,352	11,337,368,867	7.7

a.- Aprobado

p.- Proyecto

/1.- Crecimiento del índice de precios implícitos del PIB para 2014 de 3.8%, de acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014

Fuente: PEF 2013 y PPEF 2014, con información de ANUIES

Se argumenta que en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el proyecto México con Educación de Calidad, busca garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos para que el país cuente con un capital humano preparado y competitivo. El enfoque es el de promover políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y

las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para un aprendizaje a lo largo de la vida. En la misma línea, se está incentivando una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimente el desarrollo del capital humano nacional, así como nuestra capacidad para generar productos y servicios con un alto valor agregado.⁶

La inversión en infraestructura carretera y de comunicaciones

Salvador Moreno Pérez*

En el presente artículo se revisan los principales proyectos de infraestructura en términos de cantidad de recursos invertidos, se destacan algunos aspectos de las inversiones realizadas en el sexenio pasado; enseguida, con base en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014, se describen las tendencias principales en cuanto a la inversión y gasto en infraestructura durante el presente sexenio.

Introducción

Durante el sexenio 2007-2012 se destacó la inversión en infraestructura como una política de Estado para mejorar la competitividad del país. La importancia que se le dio al hecho hizo que en la publicidad gubernamental se autonombrara “el sexenio de la infraestructura”.

* Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México. Investigador del área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

La política pública se concretó en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 y el Fondo Nacional de Infraestructura. El diagnóstico que se hace en el Programa sobre la situación del sector a nivel nacional tomó como base el Informe Mundial de Competitividad realizado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés).

El informe de competitividad del WEF asegura que el buen funcionamiento de la infraestructura juega un papel fundamental en el incremento potencial de la economía para el crecimiento; destaca la importancia de la participación del sector privado en la cantidad y calidad de la infraestructura, particularmente crítico con los caminos adecuados, vías de ferrocarril, puertos y transporte aéreo; así como una ininterrumpida oferta de electricidad y adecuadas telecomunicaciones. Destaca que la calidad en la infraestructura puede ayudar a reducir la desigualdad y la pobreza por la conexión de comunidades a los mercados.¹

¹ World Economic Forum, *Assessing the Foundations of Mexico's Competitiveness: Findings from the Global Competitiveness Index 2007-2008*, Ginebra, Suiza, 2008, p. 10.

Es importante considerar que el desarrollo de la infraestructura requiere de altas inversiones y los recursos públicos son escasos. Es por ello que en los últimos años en diferentes países se han impulsado los modelos conocidos como PPS (Proyectos para la Prestación de Servicios) o APP (Asociación Pública-Privada) mediante los cuales el gobierno se apoya en empresas privadas que tengan la solvencia para financiar proyectos de largo plazo a cambio de un pago periódico por servicios prestados, diferido en varios años, lo cual permite la amortización de la inversión para el privado con un margen de utilidad razonable, y una programación anual del gobierno de gasto corriente que no impacta el nivel de endeudamiento, y que permite destinar los escasos recursos a proyectos de servicios públicos más urgentes, sin comprometer el desarrollo de largo plazo de la infraestructura básica.²

En México todavía son escasos estos modelos de inversión; en los últimos años se han llevado a cabo algunos proyectos en el sector salud, de infraestructura educativa, de gobierno y de telecomunicaciones, entre otros.³

Una de las principales recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para México es “la eliminación de los obstáculos que impiden el incremento de la productividad, mediante el impulso de la competencia en los mercados de productos y servicios, la reducción de las barreras de entrada a empresas extranjeras en los sectores de redes —particularmente en electri-

cidad, telecomunicaciones e infraestructura—, y el fortalecimiento del Estado de derecho”.⁴

La inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes

En la Gráfica 1 se observa una tendencia en el aumento de la inversión, tanto en pesos corrientes como constantes, en el rubro de infraestructura carretera, en especial en el sexenio 2007-2012 que supera lo que se había invertido en los sexenios anteriores. La inversión en materia de infraestructura en 2012 representó 4.6 % del Producto Interno Bruto (PIB).⁵

Especialistas en la materia destacan el incremento de la inversión, tanto pública como privada en el sector, a pesar del entorno de crisis económica mundial. No obstante las cuantiosas inversiones en el sector de las carreteras, si se observa el incremento en términos de número de kilómetros adicionales, los avances son más bien modestos e incluso en algunos tipos de carreteras la cantidad de kilómetros disminuye, como se observa en la Gráfica 2.

En número de kilómetros construidos entre 2000 y 2012 destacan los rurales con un aumento de más de 20 mil kilómetros durante ese periodo, así como las carreteras estatales y las brechas mejoradas (con 19 mil y 14 mil kilómetros más, respectivamente).

En el sexenio pasado, por la magnitud y cantidad de recursos utilizados se pueden destacar las siguientes obras: la Autopista Urbana

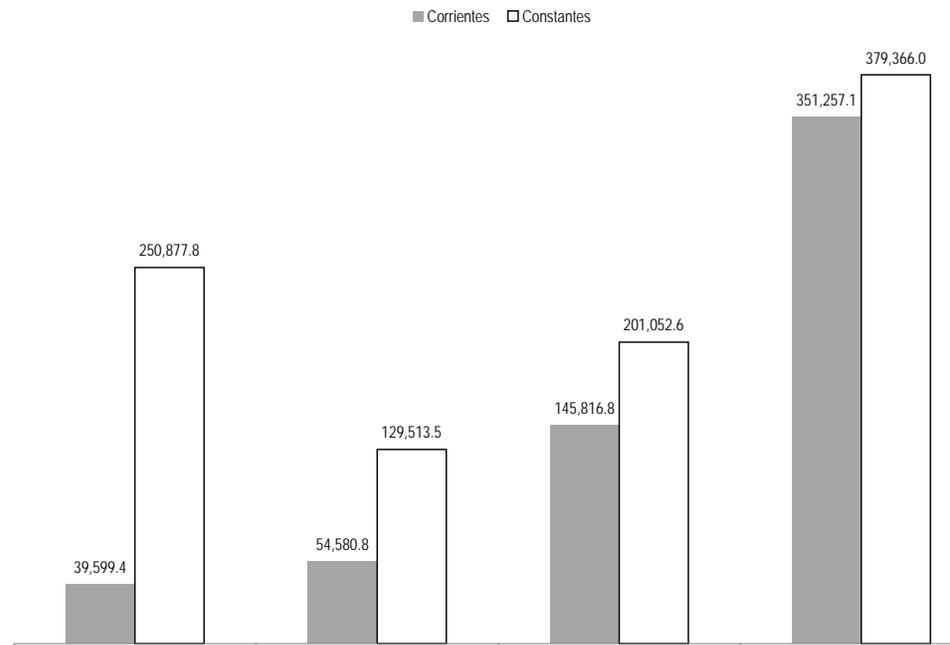
² PWC, en <http://www.pwc.com> (fecha de consulta: 11 de octubre de 2013).

³ Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, México, 2013.

⁴ OCDE, *México, mejores políticas para un desarrollo incluyente*, Serie “Mejores Políticas”, México, 2012, p. 7.

⁵ Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno. Infraestructura para el desarrollo*, México, 2012, p. 329.

Gráfica 1. Inversión pública y privada en infraestructura carretera acumulada por sexenio (millones de pesos)

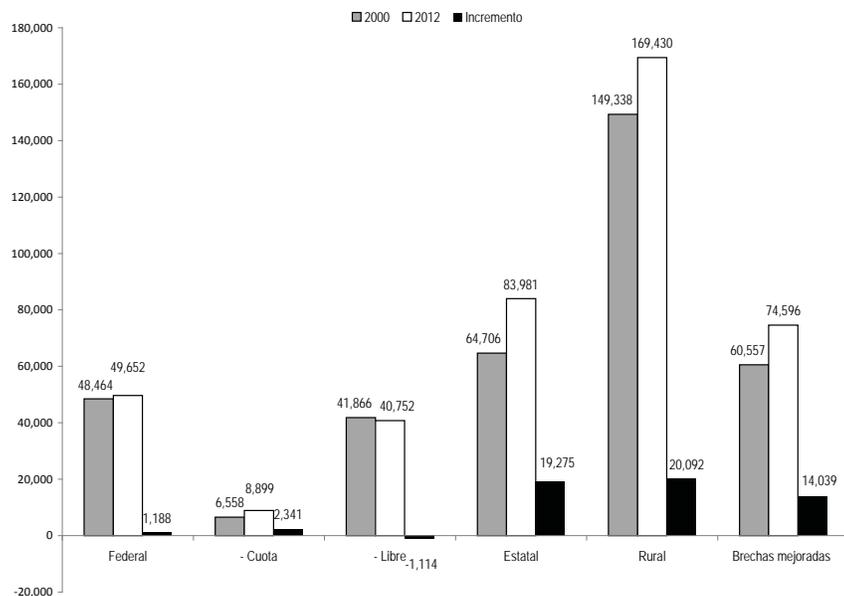


Cifras a precios constantes, base: agosto 2012=100.

2012, cifras estimadas al cierre del año, tomadas del Sexto Informe de Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en SCT, *Principales estadísticas del sector comunicaciones y transportes*, México, 2012, en [www.sct.gob.mx] (fecha de consulta: octubre de 2013).

Gráfica 2. Red Nacional de Carreteras 2000-2012, por tipo (número de kilómetros y variación)



Fuente: SCT, *Principales estadísticas del sector comunicaciones y transportes*, México, 2012, en [www.sct.gob.mx] (fecha de consulta: octubre de 2013).

de la Ciudad de México con una inversión de 30 mil millones de pesos y la Línea 12 del metro de la Ciudad de México con una inversión aproximada de 24 mil millones de pesos, esas obras comenzaron a operar en 2012; así como fue de gran importancia la construcción de la carretera Durango-Mazatlán que incluyó el puente Baluarte que fue inaugurada el 17 de octubre por el titular del Poder Ejecutivo. Según información de *Transporte 21* la obra prácticamente duplicó su costo inicial.⁶

Según esa fuente, el tramo inaugurado completó el trazado de 230 kilómetros de la carretera y en los últimos 67.6 kilómetros se invirtieron 18 mil 600 millones de pesos de un costo total de 28 mil 600 millones de toda la autopista; más del doble de su presupuesto inicial, y destacó que durante la presente administración se invirtieron en ella poco más de 5 mil millones.

En el presente sexenio los recursos destinados a infraestructura y comunicaciones mantienen la importancia que tuvieron en el sexenio pasado. En el proyecto de egresos para 2014 sólo son superados por los recursos destinados los ramos de educación, salud y desarrollo social (ver Tabla 1).

En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014 se constata que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en congruencia con la meta nacional México Próspero del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, tiene como estrategias: contar con una infraestructura de transporte con menores costos y se tiene como línea de acción la construcción de infraestructura que favorezca la

integración logística y aumente la competitividad, así como la evaluación de las necesidades futuras de infraestructura.

Para el logro de lo anterior, si en el Presupuesto de Egresos de 2013, en el sector 9, “Comunicaciones y Transportes” se aprobaron 86 mil 243.9 millones de pesos, en el Decreto de Presupuesto de Egresos para 2014 se contempla un monto de 114 mil 449 millones de pesos, lo que representa un incremento de 28 mil 505 millones de pesos; 33% más que el año previo. El 83.9% del presupuesto de ese ramo se conforma por gasto de inversión; el resto es gasto corriente.⁷

En la Tabla 2 se destaca el incremento en construcción y mantenimiento de infraestructura ferroviaria que pasó de 2 mil millones en 2013 a 22 mil millones en 2014, así como la inversión en transporte de 562 millones a 10 mil 201 millones de pesos.

En el proyecto de PEF 2014 destacan por la cantidad de recursos necesarios para la conclusión de los siguientes proyectos: Sistema Satelital para la Seguridad Nacional y cobertura social; la modernización de la carretera Santa Bárbara-Izúcar de Matamoros; la carretera federal México-Toluca-Palmillas; realización de obras portuarias, ferrocarriles y carretera para gas licuado en Colima; la carretera Durango-Parral; *Programa de conservación periódica y diversos programas de contratos plurianuales de conservación de carreteras en varios estados del país*, con montos aprobados para 2014 que van de los 45 millones a los 3 mil millones de pesos (ver Tabla 3).

⁶ “Tras retrasos, inauguran último tramo de la Mazatlán-Durango”, en *T21 mx*, México, 17 de octubre de 2013, consultado en www.t21.com.mx (octubre de 2013).

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, Presupuesto de Egresos de la Federación de 2013, Segob, diciembre de 2012; y SHCP, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014, Cámara de Diputados, 2013.

Tabla 1. Ramos administrativos, PPEF 2014 (millones de pesos)

<i>Concepto</i>	<i>PEF 2013 Aprobado (a)</i>	<i>PPEF 2014 Proyecto (b)</i>	<i>Diferencia</i>	<i>%</i>
<i>Ramos administrativos</i>	976,832.8	1,130,132.9	153,300.1	15.7
Educación Pública	260,277.2	289,972.2	29,695.0	11.4
Salud	121,856.6	130,120.8	8,264.2	6.8
Desarrollo Social	95,251.8	115,178.5	19,926.7	20.9
Comunicaciones y Transportes	86,243.9	114,749.3	28,505.4	33.1
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	75,402.5	81,461.5	6,059.0	8.0
Gobernación	62,258.4	74,914.9	12,656.5	20.3
Medio Ambiente y Recursos Naturales	56,471.2	68,952.6	12,481.4	22.1
Defensa Nacional	60,810.6	65,236.9	4,426.3	7.3
Hacienda y Crédito Público	45,557.1	41,356.7	-4,200.4	-9.2
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	25,246.0	31,386.3	6,140.3	24.3
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*	5,867.8	26,376.4	20,508.6	349.5
Marina	21,864.9	24,599.7	2,734.8	12.5
Economía	20,383.3	21,432.9	1,049.6	5.1
Procuraduría General de la República	15,760.5	17,284.2	1,523.7	9.7
Relaciones Exteriores	6,947.4	7,532.5	585.1	8.4
Turismo	5,211.4	6,046.4	835.0	16.0
Trabajo y Previsión Social	4,474.9	4,901.5	426.6	9.5
Energía	2,334.1	3,786.2	1,452.1	62.2
Presidencia de la República	2,104.5	2,200.5	96.0	4.6
Función Pública	1,392.9	1,478.4	85.5	6.1
Tribunales Agrarios	992.0	1,035.1	43.1	4.3
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	123.8	129.4	5.6	4.5

* De acuerdo con la reforma a la Administración Pública de 2012, el Ramo 15, "Reforma Agraria" se convirtió en el ramo de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). Durante 2013, en los reportes trimestrales, la SHCP ya reportó el Ramo 15 como Sedatu, por lo que no se explica porque aparece como Reforma Agraria en el PPEF 2014. Fuente: CEFEP, "Aspectos Relevantes del Paquete Económico 2014", México, Cámara de Diputados, 2013.

Tabla 2. Presupuesto de comunicaciones y transportes 2013 y proyecto de presupuesto 2014. Estrategia programática

<i>Comunicaciones y transportes</i>	<i>PEF 2013</i>	<i>PEF 2014</i>
	<i>(millones)</i>	
<i>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</i>	86,243.9	114,749.3
Construcción y modernización de red federal	22,670.1	27,593.1
Construcción y mantenimiento de infraestructura ferroviaria	2,016.3	22,233.6
Conservación y mantenimiento de la red carretera	13,780.4	14,613.3
Transporte	562.6	10,201.0
Comunicaciones	5,525.0	3,083.5
Infraestructura portuaria	1,509.9	3,016.2
Estudios de preinversión	1,035.0	2,370.3
Liberación del derecho de vía	1,185.4	2,311.7
Proyectos para la prestación de servicios	1,343.8	2,237.6
Programa de empleo temporal	1,316.8	1,799.5

Fuente: SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014. Estrategia programática, comunicaciones y transportes*, Cámara de Diputados, México, 2013.

Tabla 3. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014. Principales programas presupuestarios con programas y proyectos de inversión (millones de pesos)

<i>Proyectos</i>	<i>Monto</i>	
	<i>Total</i>	<i>Asignado 2014</i>
Sistema Satelital para Seguridad Nacional y cobertura social	22,564	3,084
Programas de contratos plurianuales de conservación de carreteras en Veracruz, Michoacán, Sinaloa y Sonora	19,729	1,977
Programa de conservación periódica	9,997	5,903
Realización de obras portuarias, ferrocarriles y carretera para gas licuado en Colima	8,746	49
Libramiento ferroviario Celaya-Guanajuato	5,774	1,191
Carretera Durango-Parral	4,362	1,387
Equipamiento y obras de combustible en aeropuertos	3,866	45
Liberación del derecho de vía ferroviario 2014 (varios)	2,833	2,833
Carretera México-Toluca-Palmillas	2,443	167
Expansión del Puerto de Guaymas, Sonora	2,411	1,000
Programas de Estudios y Proyectos Carreteros 2014	2,370	1,296
Modernización de la carretera Santa Bárbara-Izúcar de Matamoros	2,014	150

Fuente: SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014. Programas presupuestarios con programas y proyectos de inversión*, Cámara de Diputados, México, 2013.

Comentarios finales

La inversión en infraestructura es una de las materias torales para el nuevo gobierno. Al igual que la administración anterior, una de las primeras acciones fue el anuncio de un Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018.⁸ En el Proyecto de PEF presentado por el Ejecutivo se considera un incremento en pesos corrientes de alrededor de 33% con relación al año anterior.

Hay incrementos importantes con relación al año previo en transporte y la construcción y mejoramiento de la infraestructura ferroviaria. No obstante, los recursos para los diferentes tipos de inversión no cambian drásticamente con relación al año fiscal anterior.

Independientemente del incremento en los recursos financieros en materia de infraestructura, las inversiones todavía están muy alejadas del porcentaje del PIB recomendado por organismos internacionales a los países latinoamericanos para lograr competir con las economías de los países más desarrollados.⁹

El panorama que se vislumbra en los próximos años no es muy prometedor; así lo indicaron las declaraciones del secretario de Comunicaciones y Transportes, el pasado 17 de octubre, al afirmar que las condiciones de la economía ponen en riesgo la materialización del Programa de Inversiones en Infraestructura de Comunicaciones y Transportes 2013-2018, por lo cual, insistió, se requiere la aprobación de la reforma hacendaria.¹⁰

⁸ No obstante que el Programa se dio a conocer en julio, a la fecha no se encuentra disponible en las páginas electrónicas de Presidencia o de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; sólo se tuvo acceso a él a través de una solicitud a la Dirección de Vinculación de dicha secretaría.

⁹ Un análisis citado por la CEPAL consideró que la inversión anual en infraestructura necesaria para satisfacer la demanda prevista en la región sería del orden del 5% de PIB regional durante 15 años; en CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago, 2012, p. 133.

¹⁰ *El Financiero*, viernes 18 de octubre de 2013, México, primera plana y p. 19.

Reportes CESOP

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010

45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno

R E P C

R T E



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS