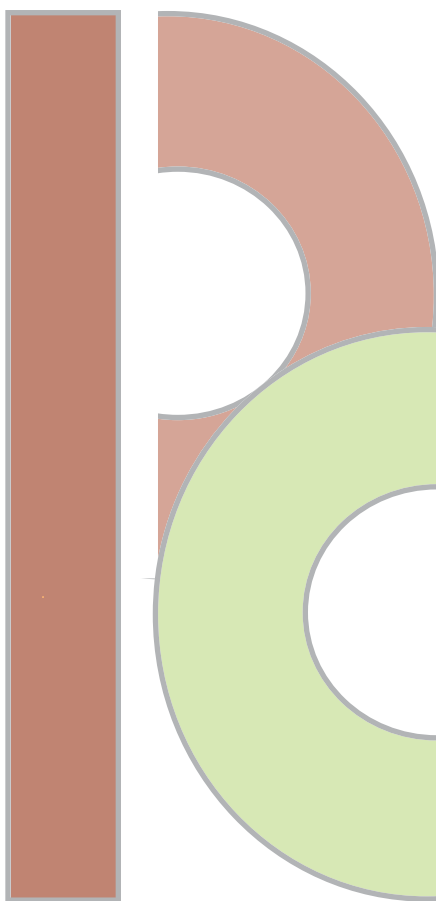


# REPORTE CESOP

NÚM. 59 • OCTUBRE DE 2012



## TEMAS SELECTOS PARA EL PRESUPUESTO DE 2013

- 1 Presentación
- 3 Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación  
**Gabriel Fernández Espejel**
- 9 Inversión y transformación de la seguridad pública y la justicia  
**Efrén Arellano Trejo y Karen Nallely Tenorio Colón**
- 24 El presupuesto para el desarrollo regional 2012. El caso de los fondos metropolitanos  
**Salvador Moreno Pérez**
- 32 Presupuesto dirigido a los principales programas de combate a la pobreza  
**Jesús Mena Vázquez**
- 37 Presupuesto y educación en México  
**Alejandro Navarro Arredondo**
- 42 Presupuesto dirigido a la salud pública  
**Francisco J. Sales Heredia**
- 48 Evolución del presupuesto destinado a cultura  
**Juan Pablo Aguirre Quezada**

**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública**  
**Cámara de Diputados**  
**LXII Legislatura**



Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva  
Coordinadora Técnica

Glen Antonio Magaña Roberts  
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada  
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Cornelio Martínez López  
Jesús Mena Vázquez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Gabriela Ponce Sernicharo  
Investigadores

Trinidad Otilia Moreno Becerra  
Elizabeth Cabrera Robles  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Miguel Ángel Torhton Granados  
Luz García San Vicente  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

*Reporte CESOP*, núm. 59, octubre de 2012. 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 son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

## PRESENTACIÓN

El ejercicio presupuestal al inicio de un nuevo sexenio y de una nueva legislatura se convierte en un proceso de asignación de prioridades a mediano plazo. Ante un nuevo equilibrio de fuerzas entre ambos poderes, se establecen los cimientos de los proyectos que acompañarán tanto al Ejecutivo como al Legislativo por los próximos años. Sin embargo, el proyecto de presupuesto es iniciado por el gobierno saliente y en mucho depende de los canales de comunicación abiertos en el largo periodo de transición del poder para construir un adecuado ejercicio presupuestal que ofrezca certidumbre en el cambio de administración y certidumbre ante mercados financieros internacionales turbulentos.

El proceso presupuestal completo requiere de la aprobación de la Ley de Ingresos por ambas cámaras y, dependiendo de lo proyectado, el Presupuesto, revisado y aprobado por la Cámara de Diputados, destina lo recaudado y establece un monto de endeudamiento, regulado éste por la Ley de Deuda Pública y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El hecho de que la estructura de los ingresos recaudados por la hacienda pública dependa a su vez de otras leyes, como las leyes de impuestos al ingreso y al consumo, hace difícil modificar sustancialmente en este primer presupuesto los ingresos y ejercer una política distributiva novedosa; de igual manera, la estructura del presupuesto se encuentra vinculado a diversas leyes, como la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, la mayor parte del presupuesto se encuentra comprometido en proyectos multianuales y en pasivos de deuda y laborales. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, existen posibilidades de realizar cambios estructurales que dinamicen el entorno.

En este número dedicado al presupuesto se describe lo asignado a algunas de las áreas públicas más relevantes en materia de desarrollo. En

el primer artículo se describen los pasos del ejercicio presupuestal, el ciclo de ejercicio de gasto y evaluación de éste. El marco legal que acompaña el proceso de recaudación y evaluación final del gasto ha creado una creciente transparencia del ejercicio, sin embargo aún restan retos claros en cada uno de los rubros, tanto en el volumen de recaudación como en el seguimiento preciso y la justificación del gasto público.

En el siguiente artículo se describe el presupuesto asignado a la estructura de procuración y administración de justicia, seguridad y gobernación. Lo asignado a estos rubros y la reestructuración del andamiaje legal para atender los crecientes problemas muestran la prioridad asignada por el gobierno saliente a estos temas y los retos aún existentes.

Otro de los grandes y crecientes problemas del país es la falta de un desarrollo urbano adecuado. Para atenderlo parcialmente, el presupuesto federal ha asignado partidas crecientes a las zonas metropolitanas del país con el fin de desarrollar obras intermunicipales que puedan paliar en algo los problemas. En el artículo dedicado a este tema se muestran los montos y los proyectos más relevantes ejecutados en los últimos años. Un breve análisis de este listado muestra los enormes retos existentes en las grandes ciudades del país.

En cuanto a los grandes temas sociales, el combate a la pobreza se ha convertido en una cruzada de ya varias décadas, con resultados limitados en la solución del problema, a pesar del creciente presupuesto dedicado a este rubro. Sin embargo, lo gastado en los programas dedicados a la población vulnerable muestra que se cuenta con una estructura administrativa adecuada para hacer llegar apoyos directos a dichos grupos. Esta estructura de red de salvamento social impidió que los niveles de pobreza extrema aumentaran en la más reciente crisis.

La educación ha sido y sigue siendo uno de los retos más apremiantes en el país; en este rubro, como en otros, el gasto ha crecido en términos

reales, sin embargo los resultados no han mejorado al mismo ritmo. La evidencia sugiere que el problema no reside en el presupuesto, a pesar de que se encuentre bajo la media de los países de la OCDE, sino en la eficiencia de su ejercicio.

La atención a la salud de los mexicanos se convirtió por muchos años en uno de los retos del Sistema de Salud. A partir de la reforma a la Ley General de Salud del 15 de mayo de 2003, se estableció una política de expansión del sistema con un sustento presupuestal financieramente adecuado para lograr la cobertura médica básica y creciente

en 2010, dicha cobertura se alcanzó a finales de 2012; sin embargo, resta adecuar el sistema para lograr una cobertura primaria preventiva que permita reducir los indicadores de morbilidad y mortalidad en el país. En el artículo sobre este tema se muestra el creciente presupuesto asignado a la salud a lo largo de la última década.

Finalmente se presentan los datos del financiamiento al sector cultural de nuestro país en los últimos tres sexenios. Esta revisión muestra un apoyo constante a dicho sector.

## LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

**Gabriel Fernández Espejel\***

El presente documento hace una descripción de los componentes del Paquete Económico, resalta la información que contiene el Presupuesto de Egresos y las definiciones que existen para su clasificación y análisis. Contiene, de igual forma, un acercamiento al presupuesto basado en resultados y al presupuesto multianual.

### **El Paquete Económico: proceso legislativo**

El gobierno federal requiere de recursos para desarrollar sus funciones, en ese sentido, es que entrega el Paquete Económico (PE) a más tardar el 8 de septiembre para el ejercicio fiscal del siguiente año al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación. El PE comprende los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Los dos últimos se aprueban a más tardar el 15 de noviembre.<sup>1</sup> Las cámaras de Diputados y Senadores son las encargadas de autorizar la Ley de Ingresos de la Federación, a diferencia del Presupuesto de Egresos, que sólo lo aprueba la Cámara Baja.

Sin embargo, el año en el que el Ejecutivo federal entra en funciones, la entrega del PE puede producirse a partir del 1 de diciembre y no exceder el

día 15. De esta forma la Cámara de Diputados<sup>2</sup> dispone de entre 16 y hasta 30 días para su discusión, modificación y aprobación, ya que el 31 de diciembre es su fecha límite.

En este escenario el Ejecutivo federal entrante tiene la facultad de hacerle observaciones al presupuesto durante los 10 días hábiles siguientes a su aprobación, lo que conlleva, necesariamente, a que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convoque a un periodo extraordinario de sesiones para dar trámite a los señalamientos, con fecha última para desahogar este procedimiento legislativo el 31 de enero.

### **Criterios generales**

El primer apartado del PE, Criterios Generales de Política Económica, es el marco en el que se establecen estrategias, objetivos y metas en materia de ingresos, gastos, deuda y tarifas públicas bajo el cual se examinan la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>3</sup>

### **Ley de Ingresos**

El gobierno federal obtiene sus percepciones a partir del cobro de impuestos y de otras contribuciones de la sociedad; de los ingresos del petróleo; de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos; de las contribuciones de trabajadores y patrones al sistema de seguridad social; así como de financiamientos que contrata.<sup>4</sup> Estas entradas se dividen en ingresos petroleros, no petroleros (que a su vez se componen de tributarios y no tributarios), así como los provenientes de organismos y empresas de control presupuestario directo (Gráfica 1).

\* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> En el proceso legislativo pueden presentarse ciertas hipótesis que llegarían a mover la fecha última de aprobación, inclusive al 31 de diciembre.

<sup>2</sup> En [biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/sae/SE-ISS-25-10.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/sae/SE-ISS-25-10.pdf) (fecha de consulta: 16 de octubre de 2012).

<sup>3</sup> En [www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/paquete\\_economico\\_2012/quees.html](http://www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/paquete_economico_2012/quees.html) (fecha de consulta: 2 de octubre de 2012).

<sup>4</sup> En [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf) (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2012).

La Iniciativa de Ley de Ingresos establece el monto de recursos que habrá de obtener la Federación y su procedencia durante el ejercicio fiscal y en los próximos cinco ejercicios (Cuadro 1). Además, reconoce la trayectoria previa en un lapso de igual número de años.

### Presupuesto de Egresos

El gasto público comprende los recursos que el gobierno federal ejerce para el desarrollo de sus funciones. El Presupuesto de Egresos de la Federación detalla la orientación, el destino y el tipo de gasto. El Ejecutivo federal,<sup>5</sup> por su parte, es el encargado de presentar la propuesta de gasto para cada una

de las secretarías de Estado y paraestatales a su cargo, así como de integrar los proyectos de los poderes Judicial y Legislativo, del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El PEF contiene la información consolidada y desagregada del gasto público, los objetivos propuestos, los programas y proyectos a desarrollar, así como los resultados que se tendrán en las diferentes instituciones del gobierno federal. Este arreglo permite su análisis en tres dimensiones: administrativa, económica y funcional.

El PEF se compone de cinco tomos (Cuadro 2).<sup>6</sup>

Cuadro 1. Ingresos presupuestarios del sector público, 2013-2017 (% del PIB)

Concepto	Año				
	2013	2014	2015	2016	2017
Total*	21.3	21.2	21.2	21.2	21.2
Petrolero	7.4	7.3	7.2	7.2	7.0
Gobierno federal	4.5	4.5	4.4	4.3	4.2
Pemex	2.9	2.8	2.8	2.9	2.8
No petrolero	13.9	13.9	14.0	14.0	14.2
Gobierno federal	10.2	10.1	10.2	10.3	10.4
Tributarios	9.6	9.6	9.7	9.8	9.9
No tributarios	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Organismos y empresas	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7

\*No incluye ingresos por financiamiento.

Fuente: Presidencia de la República, *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, México, 2011.

<sup>5</sup> En [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp02.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp02.pdf), (fecha de consulta: 4 de octubre de 2012).

<sup>6</sup> En [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp03.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp03.pdf), (fecha de consulta: 5 de octubre de 2012).

Cuadro 2. Presupuesto de Egresos de la Federación

Tomó I	Exposición de Motivos y la Iniciativa de Decreto Aprobatorio	La primera parte aporta una visión global del proyecto de gasto público, de los resultados a alcanzar y de las obras de infraestructura a realizar. En la segunda parte se especifican, entre otros, el gasto de las instituciones que conforman el gobierno federal, las reglas y disposiciones para el ejercicio de los recursos y los niveles de sueldo y prestaciones para los empleados públicos.
Tomó II	Volúmenes por Ramos Administrativos	Incluye el gasto, los programas, los objetivos y las metas de los ramos administrativos y generales del gobierno federal.
Tomó III	Presupuesto Analítico del Gobierno Federal	Contiene la información en su nivel más desagregado sobre los poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos autónomos y las secretarías de Estado.
Tomó IV	Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo	Presenta la información de ingresos y gastos, programas y metas del ISSSTE, IMSS, Lotería Nacional, Caminos y Puentes Federales, CFE y Pemex.
Tomó V	Organismos y Empresas de Control Presupuestario Indirecto	Proporciona la información de las entidades paraestatales no incluidas en el tomo anterior.

Fuente: [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp02.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp02.pdf) (fecha de consulta: 4 de octubre de 2012).

El proyecto de presupuesto se ordena de diferentes maneras, la más amplia es la del Gasto No Programable y el Programable. El primero se destina, entre otros, al pago de obligaciones y apoyos como la deuda pública y las participaciones a las entidades federativas y municipios. El Programable enumera las aportaciones para la operación de las instituciones del gobierno federal en temas como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países.

Otra metodología que se utiliza en la clasificación del PEF es por medio de sus dimensiones:<sup>7</sup>

**Administrativa.** Se circunscribe a los ejecutores del gasto, lo que permite identificar a las instituciones y sus requerimientos financieros. En ésta se distin-

guen dos grandes grupos: ramos administrativos y generales, y el paraestatal.

**Económica.** Permite conocer el monto del gasto en bienes y servicios para la operación de las instancias del gobierno federal. Esta dimensión no detalla el tipo de gasto corriente o de capital, por tal motivo es que sólo aplica al gasto programable. La dimensión económica se norma por el clasificador por objeto de gasto.

**Funcional.** Identifica el propósito del gasto. Se divide en: desarrollo social o productivo, y de gestión gubernamental. Los primeros se refieren a programas sociales, generación de energéticos, y al desarrollo de infraestructura económica y productiva. La gestión gubernamental distingue las tareas propias del gobierno y el gasto no programable.

<sup>7</sup> En [www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp04.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp04.pdf) (fecha de consulta: 6 de octubre de 2012).

## Presupuesto basado en resultados

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconoció en su estudio económico<sup>8</sup> de 2005 para México la aproximación del gobierno federal a la elaboración de un presupuesto basado en resultados a partir de 2001, a fin de facilitar la definición de metas para favorecer la toma de decisiones en las secretarías e instituciones de gobierno, así como para mejorar la rendición de cuentas. La OCDE acredita por igual la incorporación del uso de tecnologías de la información, objetivos y metas de desempeño mejor definidos, e información más agregada y concentrada en el presupuesto. El organismo confirma estas prácticas en al menos dos terceras partes de sus países miembros.

Entre los temas estructurales pendientes, la OCDE advierte del rezago en la rendición de cuentas y el control de gasto a nivel subnacional (estatal), a fin de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, ya que esta información permite medir el avance hacia los logros de las metas y conocer qué programas y políticas funcionan.<sup>9</sup> Por otro lado, reconoce las reformas que ha concretado México, las cuales significaron la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para la mejora de la rendición de cuentas y la obtención de resultados.

El camino hacia la rendición de cuentas se remonta<sup>10</sup> a la nueva estructura programática que supuso el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (Pronafide) de 1996 a 2000, así como a los indicadores de desempeño (1997) que debían presentar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam, hoy Secretaría de la Función Pública) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); posteriormente se implementó el Sistema de Metas Presidenciales en la administración del presidente Vicente Fox. No obstante, la OCDE advierte que estos indicadores no midieron resulta-

dos o impactos sobre la población, sólo evaluaban algunos programas sociales.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>11</sup> (LFPRH) y la llamada Reforma Fiscal Integral (2006-2007) establecieron la responsabilidad de las instituciones gubernamentales que ejercen un presupuesto de llevar a cabo una gestión por resultados, de establecer metas y objetivos para sus programas, y de evaluar sus resultados. A partir de estas modificaciones legales fueron necesarios los programas Anual de Evaluación y de Mejoramiento de Gestión, los cuales se recuperaron en el SED, mismo que exigió una nueva clasificación presupuestaria por programa.

El Sistema de Evaluación del Desempeño<sup>12</sup> tiene dos principales componentes: el primero consta de indicadores de desempeño o estratégicos que miden la producción y los resultados de los programas, y son responsabilidad de la SHCP y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El segundo supone la evaluación de los procesos y los servicios públicos a partir de los indicadores de gestión, y es compromiso de la Secretaría de la Función Pública. La OCDE apunta que con el SED se contribuye con la planeación y la elaboración del presupuesto.

## Presupuesto multianual

Los presupuestos multianuales en nuestro país<sup>13</sup> tienen su origen en los esquemas quinquenales del Pronafide, que debían presentar las nuevas administraciones a fin de respaldar el Programa Nacional de Desarrollo (PND) en los requerimientos financieros del sector público; incluían los costos del paquete de rescate del sector bancario y los Pidiregas. Asimismo, se remontan a los pronósticos macroeconómicos multianuales en los lineamientos o criterios generales de política económica producto de los diferentes escenarios que representaban la aprobación o no de una reforma fiscal (2004).

<sup>8</sup> En OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE México*, México, 2005, pp. 145-146.

<sup>9</sup> En OCDE, *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, OECD Publishing, París, 2009, p. 33.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 110 y 111.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>13</sup> En OCDE, *Estudios económicos...*, *op. cit.*, p. 146.



El presupuesto en nuestro país contiene un marco macroeconómico de 10 años con un historial de cinco años hacia atrás y un pronóstico para los siguientes cinco (Cuadro 3) con base en el comportamiento del PIB, la inflación, la tasa de interés nominal y la cuenta corriente. Además, el interés que se reglamentó en la LFPRH obedeció a las implicaciones de los vaivenes del precio de la mezcla mexicana de petróleo y de las presiones en el gasto de los vencimientos de deuda en los ingresos del gobierno.<sup>14</sup>

Entre las proyecciones de gasto que incorpora el presupuesto federal están las erogaciones por servicio de personal, pensiones, gasto de capital y subsidios, así como transferencias a los estados, aportaciones a la seguridad social y servicios de

salud. No obstante, la OCDE<sup>15</sup> puntualiza que el gobierno mexicano utiliza poco el gasto de mediano plazo, ya que el presupuesto no incluye proyecciones multianuales por programa, organización o clasificación económica.

El organismo con sede en París, Francia, precisa<sup>16</sup> que el gasto de mediano plazo o presupuesto multianual coadyuva a mantener finanzas públicas sanas de largo alcance, a propiciar mayores consensos en el proceso de elaboración, y a gozar de una mayor credibilidad y estabilidad, mientras que al mismo tiempo exige a los gobiernos contar con objetivos fiscales claros, que avancen en su operación mediante la implementación de restricciones presupuestarias en secretarías y programas en un periodo multianual.

Cuadro 3. Evolución del sector público presupuestario 2004-2011

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Balance del sector público presupuestario (% del PIB)</i>								
Cuenta corriente, ingresos	20.51	20.96	21.60	21.80	23.19	21.98	22.11	22.51
Cuenta corriente, gastos	12.52	12.95	12.97	13.28	13.91	15.48	15.08	15.15
Balance presupuestario	(0.21)	(0.13)	0.09	0.07	(0.09)	(2.27)	(2.80)	(2.49)
<i>Ingresos ordinarios del sector público presupuestario (% del PIB)</i>								
Petroleros	7.43	7.85	8.30	7.78	8.66	7.33	7.43	7.68
No petroleros	13.22	13.20	13.51	14.18	14.83	16.30	15.18	15.11
<i>Saldo de la deuda del sector público presupuestario por origen (% del PIB)</i>								
Interna	12.98	13.55	16.35	16.97	19.91	23.88	23.36	23.71
Externa	9.25	7.54	5.11	4.78	5.75	9.81	9.69	10.61

Fuente: [www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/paginas/leyingresos.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/paginas/leyingresos.aspx). Diferentes años: (fecha de consulta: 5 de octubre de 2012).

<sup>14</sup> En OCDE, *Estudio de la OCDE sobre...*, op. cit., p. 66.

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 67.

### **Comentarios finales**

Las reformas en materia económica y política que ha conseguido el país han buscado mejoras en los temas de responsabilidad hacendaria y transparencia. Sobresalen la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y Transparencia, y la Reforma Fiscal Integral.

La primera impulsó, entre otros, los equilibrios fiscales, la incorporación de presupuestos multianuales y la adopción de fórmulas para el cálculo de los precios del petróleo y los fondos de estabilización. La segunda promovió, básicamente, la gestión y elaboración del presupuesto con base en el desempeño.

Sin embargo, en el aspecto agregado no se percibe una mejora en el balance del sector público

presupuestario a partir de las reformas, ya que el déficit en su balance registra un aumento significativo desde 2009, aun cuando los ingresos ordinarios se han recuperado después de la crisis del mismo año; por el contrario, sobresale la tendencia al alza en la contratación de deuda (Cuadro 2), por lo que no se aprecian las mejoras que se le asocian.

La OCDE<sup>17</sup> señala que existen cuatro líneas de acción de mejora en el Paquete Económico: en la formulación del presupuesto, en la función del Congreso, en la ejecución del presupuesto y en la rendición de cuentas. En referencia al Congreso menciona la necesidad de asumir un mayor compromiso en la elaboración y discusión del presupuesto con base en el desempeño de las secretarías y organismos relevantes.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 16-22.

## INVERSIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA

Efrén Arellano Trejo\*  
Karen Nallely Tenorio Colón\*\*

Este artículo tiene el objetivo de describir la evolución del gasto federal asignado a los ramos de seguridad pública y justicia para el periodo 2006-2012. Para tal propósito se encuentra dividido en dos secciones: en la primera se describen los presupuestos ejercidos por el gobierno central, principalmente a través de las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Gobernación y de la Procuraduría General de la República. En la segunda sección se describen los montos canalizados a las entidades federativas por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo componente federal se integra fundamentalmente por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el D.F. (FASP) y tres diferentes subsidios. En cada sección se describen los rubros principales en los cuales se han invertido dichos recursos.

### I. Gasto ejercido por la Federación

A partir de una inversión histórica en la materia, el Estado mexicano ha realizado una profunda transformación de sus sistemas de seguridad pública e impartición de justicia. Las principales vertientes de estos cambios son el fortalecimiento y la amplia-

ción de las instituciones dedicadas a combatir la delincuencia organizada, el gasto creciente dirigido a fortalecer las corporaciones e instituciones de seguridad de los municipios y entidades federativas del país, y más recientemente la construcción de un nuevo sistema penal, con un carácter garantista y adversarial, como existe en otras partes del mundo, en reemplazo del actual sistema predominantemente inquisitivo y procedimental.

Estas transformaciones estuvieron acompañadas, a su vez, de diversas reformas constitucionales y la creación de un nuevo marco legal, que dotó al Ejecutivo de nuevos instrumentos para combatir la delincuencia, hacer frente a delitos que adquirieron relevancia, tales como el secuestro, trata de personas y lavado de dinero; así como para normar la coordinación de los tres órdenes de gobierno, en materias como el combate al narcomenudeo, el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la creación del nuevo Sistema Penal en todo el país (Cuadro 1).

El presupuesto federal en materia de seguridad pública y procuración de justicia tiene dos componentes principales: el primero es el que ejerce directamente el gobierno federal a través de cinco ramos administrativos: la Procuraduría General de la República (ramo 17) y las secretarías de Gobernación (ramo 4), Marina (13), Defensa Nacional (07) y Seguridad Pública (36). El segundo componente son los recursos que se canalizan a las entidades federativas del país, así como a algunos municipios y las delegaciones del Distrito Federal. En este segundo rubro se incluyen el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del DF (FASP), perteneciente al ramo 33 (denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios); el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN, creado en 2008), el Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (aplicado en 2011 y 2012) y el Subsidio para Apoyo a las Entidades Federativas en materia de Seguridad Pública (establecido en 2012).

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

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

Cuadro 1. Adecuaciones jurídicas relevantes en materia de seguridad pública y procuración de justicia, 2007-2012

<i>Legislación</i>	<i>Descripción</i>
Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública.	Se reformaron 10 artículos constitucionales para establecer en todo el país, de manera gradual, los juicios orales, garantizar el debido proceso penal a los imputados de un delito; proteger los derechos de las víctimas; dar a los procesos mayor transparencia; y dotar de mayores y mejores instrumentos a las autoridades encargadas de la investigación del delito.
Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro	Promueve una actuación inmediata y coordinada entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno; se crean nuevos mecanismos para desarrollar una mejor investigación y aumenta las sanciones para los secuestradores.
Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas	Ofrece un apoyo fundamental a los familiares de las víctimas en las investigaciones para la búsqueda, localización o ubicación de su familiar.
Directivas y Acuerdos para el Uso Legítimo de la Fuerza	Por primera vez en la historia del país, se emiten protocolos para establecer y regular la gradualidad y proporcionalidad del uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden.
Ley de Extinción de Dominio	Se hace posible que la autoridad tome posesión legítima de los bienes utilizados por el crimen organizado y utilizar dichos bienes para crear un fondo destinado a indemnizar a víctimas de los delitos.
Reformas en Materia de Narcomenudeo	Establecen responsabilidades de la Federación y las entidades federativas en la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud.
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	Establece las competencias y formas de coordinación en los tres niveles de gobierno para la prevención, investigación, persecución y sanción de delitos en materia de trata de personas.
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Establece mecanismos obligatorios de coordinación institucional entre los órdenes de gobierno para la definición de políticas públicas de alcance nacional en materia de Seguridad Pública.
Ley General para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia	Establece la coordinación entre la Federación y las autoridades locales para la prevención de la violencia y establece mecanismos para prevenir la delincuencia.

Cuadro 1. Adecuaciones jurídicas relevantes en materia de seguridad pública y procuración de justicia, 2007-2012

Legislación	Descripción
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	Tiene por objeto proteger el sistema financiero y la economía nacional, a través de la detección de operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, mediante la coordinación interinstitucional. , que permita perseguir los delitos de las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.
Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.	Establece los procedimientos para garantizar la protección y atención de personas que intervienen en el procedimiento penal, cuando se encuentren en situación de riesgo por su participación o como resultado del mismo.

Fuente: Tomado de Presidente Felipe Calderón Hinojosa, *Sexto informe de gobierno*, versión Resumen ejecutivo, p. 12, México. 1 de septiembre de 2012, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx); y actualizado con información de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (ambos consultados en octubre de 2012).

### Recursos ejercidos directamente por el gobierno federal

El Cuadro 2 muestra la evolución del presupuesto para los cinco ramos seleccionados para este análisis. En su conjunto, estas cuatro secretarías y la PGR representaron 2.9% del presupuesto federal en 2006; para 2012 dicha cifra se elevó a 4.2 por ciento.

Es posible observar que el Presupuesto de la Federación tuvo, durante el periodo 2007-2012, una tasa nominal de crecimiento promedio de 10.9%; en tanto, los ramos seleccionados crecieron a una tasa anual promedio de 18%. Las secretarías seleccionadas con el mayor crecimiento fueron las de Seguridad Pública, sobre todo en la primera parte del sexenio, con tasas de crecimiento de entre 45 y 67%, y la de Gobernación, que luego de un decremento en 2010 creció casi al doble en 2011 y otro 44% en 2012. Este último comportamiento se explica porque se decidió reasignar dentro de este ramo los recursos destinados a las entidades federa-

tivas y gobiernos locales (FASP y subsidios) para la seguridad pública.

Una de las características principales del gasto sexenal ha sido la asignación destinada a la Secretaría de Seguridad Pública. El Cuadro 3 muestra que, dentro de este ramo, el presupuesto de la Policía Federal (PF) abarcó prácticamente la mitad del gasto. En 2012 esta corporación ejerció 22 mil millones de pesos, los cuales significaron un crecimiento nominal de 10% respecto de los ejercidos el año anterior.

Con estos recursos, entre otras cosas, se multiplicó el número de efectivos de las fuerzas federales; esta corporación se reformó y depuró; se definió y aprobó el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, que se está replicando en todo el país<sup>1</sup>; se construyeron y remodelaron a escala nacional 17 estaciones de la PF, a las que se dotó

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, "Acuerdos aprobados en la vigésima quinta sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública", 31 de diciembre de 2008.

Cuadro 2. Presupuesto asignado a los principales ramos del gasto federal destinados a seguridad pública y defensa nacional, 2006-2009 (millones de pesos)

Entidad/ Ramo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Defensa Nacional (07)	26,031.9	32,200.89	34,861.00	43,623.32	43,632.41	50,039.45	55,610.98
Seguridad Pública (36)	9,274.40	13,664.68	19,711.62	32,916.83	32,437.77	35,519.10	40,536.52
SG (04)	4,737.91	5,083.25	6,736.90	9,594.00	8,370.63	16,386.14	23,637.49
Marina (13)	9,163.51	10,951.32	13,382.74	16,059.28	15,991.86	18,270.17	19,679.68
PGR (17)	9,550.58	9,216.53	9,307.80	12,309.85	11,781.47	11,997.81	14,905.07
Total ramos considerados	58,758.3	71,116.6	84,000.0	114,503	112,214	132,212	154,369
Total del PEF	2,000,072	2,260,412	2,569,450	3,045,478	3,176,332	3,438,895	3,706,922
<i>Porcentajes</i>							
Defensa Nacional (07)	44.3%	45.3%	41.5%	38.1%	38.9%	37.8%	36.0%
Seguridad Pública (36)	15.8%	19.2%	23.5%	28.7%	28.9%	26.9%	26.3%
SG (04)	8.1%	7.1%	8.0%	8.4%	7.5%	12.4%	15.3%
Marina (13)	15.6%	15.4%	15.9%	14.0%	14.3%	13.8%	12.7%
PGR (17)	16.3%	13.0%	11.1%	10.8%	10.5%	9.1%	9.7%
Ramos considerados	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Porcentaje respecto al total del presupuesto	2.9%	3.1%	3.3%	3.8%	3.5%	3.8%	4.2%

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los Presupuestos de Egresos de la Federación, 2006-2012, disponibles en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

Cuadro 3. Presupuesto autorizado a la Secretaría de Seguridad Pública por órgano administrativo desconcentrado, 2006-2012 (millones de pesos)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	9,274.4	13,664	19,711.6	32,916.8	32,437.7	35,519.1	40,536.5
Sector central	1,586.7	5,287.6	4,985.50	5,902.10	2,880.10	5,201.90	4,281.40
Secretaría	36.8	38.2	38.2	66.2	74.7	76.1	54.9
Órganos administrativos desconcentrados	7,687.7	8,377.1	14,726	27,014.7	29,557.5	30,317.1	36,255.0
Consejo de menores	65.4	78.3	86.6	72.9	54.3	51.5	32.8
PPF	4,483.0	4,721.6	7,942.6	15,248	15,681	18,281.5	22,052.4
Secretariado Ejecutivo del SNSP	681	1,154.0	4,226.3	4,912.4	4,928.1		
Prevención y Readaptación Social	2,458.20	2,423.2	2,470.80	6,781.40	7,433.20	10,897.50	12,757.60
Servicio de Protección Federal					1,460.60	1,083.40	1,394.40
Centro de Investigación y Estudios en Seguridad						3	17.7
<i>Porcentajes</i>							
Sector central	17.1%	38.7%	25.3%	17.9%	8.9%	14.6%	10.6%
Órganos desconcentrados							
Consejo de menores	0.7%	0.6%	0.4%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%
PPF	48.3%	34.6%	40.3%	46.3%	48.3%	51.5%	54.4%
Secretariado Ejecutivo del SNSP	7.3%	8.4%	21.4%	14.9%	15.2%	0.0%	0.0%
Prevención y Readaptación Social	26.5%	17.7%	12.5%	20.6%	22.9%	30.7%	31.5%
Servicio de Protección Federal	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.5%	3.1%	3.4%
Centro de Investigación y Estudios en Seguridad	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.01%	0.04%

Fuente: elaborado con datos del "Calendario de presupuesto autorizado a la Secretaría de Seguridad Pública", DOF, 2006-2012, excepto para 2009, los cuales se obtuvieron del "Calendario aprobado para el ejercicio fiscal 2009", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponibles en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) y [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

de un nivel máximo de seguridad, tecnología de información y telecomunicaciones. Estas nuevas instalaciones están destinadas al control de operativos, investigaciones y generación de inteligencia, así como para facilitar el despliegue territorial.

Hoy en día la PF cuenta con 169 estaciones de policía distribuidas en la República Mexicana, las cuales se encuentran conectadas a la infraestructura de telecomunicaciones de Plataforma México (PM). Con esta conexión es posible intercambiar información de voz y datos, y acceder a las diversas bases sobre vehículos robados, Informe Policial Homologado, Sistema de Georeferenciación y Sistema de Huellas, entre otros.<sup>2</sup>

En el Cuadro 4 es posible observar el crecimiento de los recursos humanos destinados a la seguridad. Los elementos de la Policía Federal casi se triplicaron, pues pasaron de 13 mil en 2006 a 37 mil en 2012; se asignaron casi 4 mil plazas para el recientemente creado Servicio y Protección Federal; y el personal que se desempeña como custodios en los servicios de readaptación social tuvo un crecimiento de casi 30% en el sexenio, al llegar a poco más de ocho mil elementos.

El siguiente rubro en importancia, por lo que se refiere a la dimensión del gasto, es precisamente el órgano desconcentrado “Prevención y Readaptación Social”, al cual le ha correspondido —en los últimos dos años— alrededor de 30% del presupuesto de esta secretaría.

Para 2012 se asignaron 12.7 mil millones de pesos, los cuales representaron un incremento de 17% respecto de los recursos del año anterior. Como se observa en el Cuadro 5, además del crecimiento del personal, se realizaron diversas acciones para ampliar la infraestructura penitenciaria.

Un segundo aspecto de relevancia es el gasto asignado a la Secretaría de Gobernación. Como se observa en el Cuadro 6, diversos órganos de la

misma están vinculados a los temas de la seguridad. En primer lugar destaca el crecimiento de los presupuestos asignados al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el cual se incrementó en 140% entre 2006 y 2012, y el del Instituto Nacional de Migración, que en este mismo periodo se incrementó 105 por ciento.

Un segundo aspecto de relevancia es el gasto asignado a la Secretaría de Gobernación. Como se observa en el Cuadro 6, diversos órganos de la misma están vinculados a los temas de la seguridad. En primer lugar destaca el crecimiento de los presupuestos asignados al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el cual se incrementó en 140% entre 2006 y 2012, y el del Instituto Nacional de Migración, que en este mismo periodo se incrementó 105 por ciento.

Un tercer aspecto a destacar es la asignación en esta secretaría, a partir de 2011, del presupuesto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la partida asignada a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Sobre este último aspecto, de acuerdo con un estudio coordinado por Carlos Mendoza, académico de la UNAM la implementación de este nuevo sistema podría ofrecer ahorros al erario, en los próximos cuatro años, de entre 39.3 mil millones y 81 mil millones de pesos, los cuales provendrían “de una reducción del tiempo que transcurre desde que una persona queda a disposición del juez y se le dicta sentencia, de una disminución en la cantidad de reos en las prisiones —pues se buscarán salidas alternativas y se reduciría la prisión preventiva— y de una mayor agilidad en la atención a las víctimas de delitos en las agencias del ministerio público”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno, presidente Felipe Calderón Hinojosa, septiembre 2012, disponible en [www.informe.gob.mx](http://www.informe.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

<sup>3</sup> *Reforma*, “Ahorra el país con la oralidad”, 10 de noviembre de 2012, p. 2. Véase también Secretaría Técnica, “Análisis costo-beneficio del nuevo sistema de justicia penal en los ámbitos federal y estatal”, México, 4 de noviembre de 2011, disponible en [www.setec.gob.mx](http://www.setec.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).



Cuadro 4. Recursos humanos en seguridad pública

Año	Total	Secretaría de Seguridad Pública							Elementos del OAD Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública <sup>2/</sup>
		Total	Elementos de la Policía Federal	Elementos del OAD Prevención y Readaptación Social	Elementos del OAD Servicio y Protección Federal <sup>1/</sup>	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 <sup>p/</sup>	52,040	51,518	36,940	8,080	4,247	85	2,166	522	

<sup>1/</sup> A partir de 2010 inició operaciones el Servicio de Protección Federal.

<sup>2/</sup> De 2001 a 2009 fue un Organismo Administrativo Desconcentrado Adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública. A partir del 26 de octubre de 2009, mediante decreto, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública depende de la Segob.

<sup>p/</sup> Cifras preliminares al mes de junio.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, presidente Felipe Calderón Hinojosa, septiembre 2012, disponible en [www.informe.gob.mx](http://www.informe.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

Cuadro 5. Fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria federal

Remodelación de espacios	Aprovechamiento de instalaciones estatales	Nueva infraestructura mediante alianzas público-privadas
<p>El CEFERESO No. 1 Altiplano incrementó su capacidad en 7.7%</p> <p>El CEFERESO No. 2 Occidente incrementó su capacidad en 9.9%</p> <p>El CEFERESO No. 3 Noreste incrementó su capacidad en 3.8%</p> <p>El CEFERESO No. 4 "Noroeste" ampliará su capacidad a 3,492 espacios para albergar población varonil y femenil, el avance de la obra a diciembre de 2011 fue del 80%</p> <p>En marzo de 2011 inició operaciones el Centro Femenil "Noroeste", dispone de 94 espacios para internas de mediano riesgo</p> <p>En junio de 2011 se publicó en el DOF el acuerdo que reestructura los campamentos en los Complejos Penitenciarios Islas Marías (CPIM) y los transforma en CEFERESOS</p>	<p>El CERESO "Pericles Namorado Urrutia", en Villa Aldama, Veracruz, se incorporó como CEFERESO No. 5 "Oriente" con capacidad para 2,538 internos</p> <p>El CERESO de Huimanguillo, Tabasco fue escalado a centro federal y entró en operaciones en abril de 2010, con capacidad para 648 internos</p> <p>El CEFERESO No. 7, en Guadalupe Victoria, Durango, se incorporó con capacidad para 480 internos</p> <p>El CEFERESO No. 8, "Nor-Poniente", ubicado en Guasave, Sinaloa, con capacidad para 656 internos</p> <p>El CEFERESO No. 9 Norte, en la reserva El Cantón, Municipio de Juárez, Chihuahua, comenzó a operar en septiembre de 2011, con una capacidad para 934 internos</p> <p>El CERESO Monclova, en Coahuila, se transformará en el CEFERESO No. 10 y se encuentra en proceso de adecuación para dotarlo de las condiciones requeridas para iniciar operaciones, contará con una capacidad de reclusión máxima de 1,200 internos</p> <p>En Papatla, Veracruz, se desarrolla un complejo penitenciario con un centro nacional de clasificación y con instalaciones multinivel para internos con distintos grados de riesgo, está proyectado para iniciar operaciones en 2012, con una capacidad para 1,600 internos</p>	<p>En diciembre de 2010, se adjudicaron los contratos para los proyectos ubicados en los estados de Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos y Sonora, y en marzo de 2011 se adjudicó el proyecto en Oaxaca. Estas instalaciones generarán 20 mil espacios penitenciarios adicionales y están proyectadas para iniciar operaciones en el segundo semestre de 2012.</p> <p>Dentro de los proyectos están incluidos 2 centros exclusivos para población interna femenina, 3 centros varoniles serán para población procesada y 3 para sentenciados.</p>

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, "Informe de rendición de cuentas 2006-2012", México, 2012, disponible en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total de la SG	4,737.90	5,083.30	6,736.90	9,594.00	8,370.60	16,386.10	23,637.40
Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez	26.7	17.6	17.3	65	123.7	--	--
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	--	--	--	--	--	7,327.90	10,592.20
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	1,153.10	1,114.40	1,270.50	2,379.70	2,140.60	2,244.20	2,766.40
Instituto Nacional de Migración	894.6	945.5	1,835.60	1,578.50	1,767.60	1,760.70	1,832.30
Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	--	--	--	--	563.8	554.3	554.7

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del "Calendario de presupuesto autorizado a la Secretaría de Gobernación" del *Diario Oficial de la Federación* para 2006-2012, disponibles en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

## II. 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 FASP y tres diferentes subsidios. Estos recursos están detallados en el Cuadro 7, donde se observa que en el último sexenio se multiplicaron 3.4 veces, al pasar de 5 mil millones de pesos a más de 17 mil millones.

En otros términos —como lo señaló recientemente el sexto informe de gobierno— entre 2007 y 2012 se han canalizado recursos federales por 39,331.6 millones de pesos a las 31 entidades federativas y el Distrito Federal a través del FASP, monto que significa un incremento nominal de 56% respecto de los 25,229.4 millones de pesos destinados durante el periodo 2001-2006.

En el Cuadro 8 se detalla la distribución de los recursos canalizados a los siete ejes del FASP,

Cuadro 7. Origen de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (millones de pesos)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total de recursos federales	5,000	5,000.	6,000	10,457.4	11,019.40	13,762.40	17,296.60
Fondo de Aportaciones para la seguridad pública de los Estados y el DF	5,000.0	5,000.0	6,000.0	6,916.80	6,916.80	7,124.30	7,373.70
Subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial						2,400	2,484
Subsidio para la seguridad pública municipal y de las demarcaciones territoriales del DF				3,540.60	4,102.60	4,238.10	4,453.90
Subsidio para apoyo a las entidades federativas en materia de seguridad pública							2,985
Aportaciones de las entidades federativas	1,749.5	1,653.3	2,056.9	2,058.50	1,944.60	2,006.00	2,129.40

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, presidente Felipe Calderón Hinojosa, septiembre 2012, disponible en [www.informe.gob.mx](http://www.informe.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

Cuadro 8. Distribución del FASP 2011

Eje	Descripción	Millones de pesos	%
Alineación de las Capacidades del Estado Mexicano Contra la Delincuencia	Establecer un sistema nacional de desarrollo policial, perfeccionando los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales del país.	4,327.4	47.4%
Plataforma México	Fortalecer y consolidar un sistema tecnológico para generar métodos uniformes de actuación e información que se localicen en bases de datos y así asegurar el suministro, intercambio, sistematización y explotación de información.	3,083.6	33.8%
Desarrollo Institucional	En materia de profesionalización generar contenidos y métodos educativos que se impartan en la formación básica policial, de especialización y de mandos superiores, con evaluación previa del Centro del Control de Confianza.	659.1	7.2%
Sistema Penitenciario	Generar inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia legal de los internos, y erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros para recuperar el sentido original de los centros de readaptación social, como instancias de reincorporación a la sociedad.	496.7	5.4%

Cuadro 8. Distribución del FASP 2011

Eje	Descripción	Millones de pesos	%
Prevención del Delito y Participación Ciudadana	Transitar del modelo reactivo y punitivo al de aproximación integral con la sociedad a través de la vinculación ciudadana y protección de los derechos humanos, con el fin de generar dinámicas sociales, mediante la creación de consejos ciudadanos de seguridad pública como órganos de vinculación y enlace con las organizaciones sociales.	258	2.8%
Combate a la Corrupción	Crear y/o fortalecer el Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, que será la unidad responsable de generar la información relevante en el marco del Servicio Nacional de Carrera Policial.	155.7	1.7%
Indicadores de Medición	Establecer indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia, con el fin de difundirlos e invitar a las instancias ciudadanas a participar en su evaluación y seguimiento, a través de encuestas ciudadanas e institucionales como medio de evaluación.	149.9	1.7%

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, presidente Felipe Calderón Hinojosa, septiembre 2012, disponible en [www.informe.gob.mx](http://www.informe.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En el último año, la mayor cantidad de recursos se destinaron al sistema nacional de desarrollo policial (47%) y al sistema Plataforma México (34%).

Por último, en el Cuadro 9 se puede observar la distribución del FASP por entidad federativa entre

2007 y 2012. Debido a que los criterios de distribución incluyen el componente del tamaño de la población, asociado al número de delitos, las entidades con la mayor cantidad de recursos han sido el Estado de México (8% de lo distribuido en el sexenio), Distrito Federal (6%), Veracruz (5%), Jalisco (4.5%) y Chiapas, Baja California y Sonora (estas últimas con 4%).

Cuadro 9. Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades y del Distrito Federal (FASP), por entidad federativa, 2006-2012 (millones de pesos)

Entidad Federativa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Aguascalientes	75.96	93.45	107.73	107.73	111.62	115.70	612.19
Baja California	205.88	244.07	281.36	281.36	290.09	296.88	1,599.64
Baja California Sur	92.66	120.58	139.00	139.00	140.90	145.08	777.22
Campeche	76.40	93.44	107.72	107.72	110.65	115.31	611.24
Coahuila	142.49	169.50	195.41	195.41	202.26	208.53	1113.6
Colima	74.65	91.22	105.15	105.15	108.94	113.58	598.69
Chiapas	212.48	249.34	287.45	287.45	294.60	303.05	1,634.37
Chihuahua	171.50	207.01	238.64	238.64	249.51	259.14	1,364.44
Distrito Federal	315.89	376.00	433.46	433.46	445.54	462.06	2,466.41
Durango	120.79	141.70	163.35	163.35	168.66	173.79	931.64
Guanajuato	180.90	217.62	250.88	250.88	260.30	268.35	1,428.93
Guerrero	152.42	178.52	205.79	205.79	215.04	223.73	1,181.29
Hidalgo	123.83	150.95	174.01	174.01	178.38	184.21	985.39
Jalisco	228.78	269.55	310.74	310.74	319.11	330.36	1,769.28
Estado de México	404.72	477.15	550.06	550.06	568.10	588.16	3,138.25
Michoacán	185.66	216.25	249.29	249.29	258.84	267.06	1,426.39
Morelos	107.21	128.13	147.71	147.71	153.63	157.99	842.38
Nayarit	96.16	115.64	133.31	133.31	136.28	141.82	756.52
Nuevo León	193.14	229.95	265.08	265.08	272.66	283.18	1,509.09
Oaxaca	160.40	189.43	218.38	218.38	225.79	234.38	1,246.76
Puebla	191.38	227.80	262.61	262.61	270.04	281.61	1,496.05
Querétaro	93.61	114.52	132.02	132.02	136.32	140.48	748.97
Quintana Roo	92.11	122.16	140.82	140.82	145.20	152.53	793.64
San Luis Potosí	147.24	172.76	199.16	199.16	203.15	208.33	1129.8



Cuadro 9. Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades y del Distrito Federal (FASP), por entidad federativa, 2006-2012 (millones de pesos)

Entidad Federativa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Sinaloa	144.01	170.67	196.75	196.75	203.80	210.66	1,122.64
Sonora	206.30	243.41	280.60	280.60	285.60	291.36	1,587.87
Tabasco	117.65	139.40	160.71	160.71	165.01	170.78	914.26
Tamaulipas	188.07	222.24	256.20	256.20	262.72	270.89	1,456.32
Tlaxcala	65.91	111.44	128.47	128.47	131.89	136.76	702.94
Veracruz	245.85	288.52	332.60	332.60	341.87	356.77	1,898.21
Yucatán	104.43	129.77	149.60	149.60	152.49	159.92	845.81
Zacatecas	81.37	97.66	112.59	112.59	115.15	121.05	640.41
Total	5,000.00	6,000.00	6,916.80	6,916.80	7,124.30	7,373.65	39,331.55

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, FONDO VII: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades y del Distrito Federal (FASP) 2006-2012, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2012).

EL PRESUPUESTO PARA EL  
DESARROLLO REGIONAL 2012.  
EL CASO DE LOS FONDOS METROPOLITANOS

Salvador Moreno Pérez\*

El presente trabajo tiene como objetivos revisar la evolución de los montos del Fondo Metropolitano, la mecánica de su operación; así como hacer una revisión de las obras de infraestructura llevadas a cabo en las tres zonas metropolitanas que más recursos han recibido de ese fondo y dar cuenta de los principales resultados de las evaluaciones y auditorías realizadas a los mismos.

### Introducción

El crecimiento de las ciudades y las metrópolis es el resultado del desarrollo económico y demográfico que obliga a la población a residir en lugares donde las actividades (económicas, políticas, sociales y culturales) y las expectativas son mayores. Por la importancia del crecimiento metropolitano en nuestro país, a partir del año 2005 los legisladores federales asignaron una partida presupuestal en el Ramo 23 destinado a la zona metropolitana de la ciudad de México. A partir de entonces el llamado Fondo Metropolitano (FM) se ha incrementado año con año y poco a poco ha incorporado a un mayor número de zonas metropolitanas (véase Anexo 1).

El presente trabajo tiene como objetivos revisar la evolución de los montos del Fondo Metropolitano, la mecánica de su operación, y las obras de infraestructura llevadas a cabo en las tres zonas

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

metropolitanas que más recursos han recibido de ese fondo, así como dar cuenta de los principales resultados de las evaluaciones y auditorías realizadas a los mismos.

Para revisión de las obras, planes, proyectos y estudios se consultó la información que los gobiernos de los estados entregan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que se publica en los informes sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública de las entidades federativas. Una de las características del proceso de urbanización es el crecimiento de las grandes ciudades o megaciudades, llamadas así por su gran número de habitantes. La zona metropolitana surge cuando una ciudad rebasa su límite territorial político administrativo, para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios en los cuales no se encuentra la ciudad central.<sup>1</sup>

En 2007 el grupo de trabajo interinstitucional —integrado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)— llevó a cabo su segundo ejercicio de delimitación de zonas metropolitanas con base en criterios poblacionales, físicos y de carácter funcional. Después de un proceso deliberativo establecieron 56 zonas metropolitanas en el país. En 2005 residían en éstas poco más de 57 millones de habitantes; aportaban 79.3% del incremento poblacional y generan 75% del producto interno bruto (PIB), lo que da una idea de su importancia demográfica y de su dinámica económica.<sup>2</sup>

### El fondo metropolitano (FM)

Una de las demandas sociales sobre zonas metropolitanas ha sido la necesidad de recursos para

<sup>1</sup> Jaime Sobrino, "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, México, 2003, p. 461.

<sup>2</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2005*, México, 2007.

aplicarlos en obras, planes, estudios y proyectos de infraestructura. En el año 2005, producto de la coordinación y negociación de varios sectores, se logró que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobara recursos para el ejercicio fiscal 2006 de mil millones de pesos en el ramo 23 destinado a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

A partir de entonces, el FM paulatinamente se ha incrementado, de tal forma que para el año 2012 aumentó 733% respecto del año 2006, con una cantidad equivalente a 8 mil 332 millones de pesos (Gráfica 1).

En el ejercicio fiscal de 2012 se dieron recursos a 47 metrópolis de las 56 que existen en el país. Los recursos se asignan de acuerdo con su peso demográfico e importancia económica. De esa forma, a la ZMVM le correspondieron poco más de 40% de los recursos totales del FM; a Guadalajara y Monterrey (10.6 y 9.1%, respectivamente) como se observa en la Gráfica 2.

El artículo 47 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 establece que los recursos del FM “se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución”.<sup>3</sup>

Además, señala que las acciones financiadas por los fondos deberán demostrar ser viables y sustentables y se orientarán a la planeación del desarrollo regional y urbano para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad, la consolidación urbana y al aprovechamiento de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

<sup>3</sup> Segob, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2012, México, consultado en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (octubre de 2012).

Por último, el artículo en comento establece que el Consejo asignará los recursos del FM exclusivamente a programas, obras y proyectos basados en un plan de orden metropolitano, acordado por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la respectiva zona metropolitana, y remitirá cada trimestre el informe del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero de la evaluación de los resultados alcanzados y el impacto urbano, económico y social a la SHCP, así como a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados.

Las reglas de operación establecen que los recursos federales del FM que se transfieran a los gobiernos de las entidades federativas en las que se delimitan o donde están ubicadas las zonas metropolitanas se deben administrar a través de fondos concursables en fideicomisos de administración e inversión y las zonas metropolitanas deberán constituir un Consejo para el Desarrollo Metropolitano como un órgano colegiado que tendrá como propósito definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana.

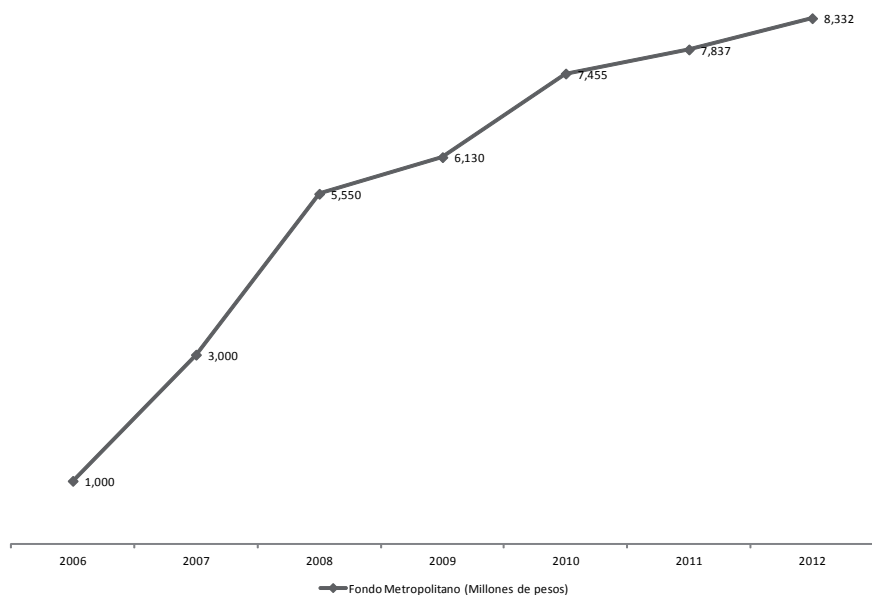
Además del Consejo metropolitano, se crea también un Comité Técnico, que es la instancia facultada para autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso y que administra y da seguimiento al avance físico y financiero de los recursos del FM y su fideicomiso.

### **Las obras financiadas a través de los fondos**

A continuación se enuncian las principales obras financiadas por los fondos en las tres zonas metropolitanas más grandes del país: La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), Guadalajara y Monterrey. La ZMVM ha sido la más beneficiada desde que se creó el fondo. Durante ese tiempo los recursos acumulados han alcanzado en total de poco más de 20 mil millones de pesos corrientes.

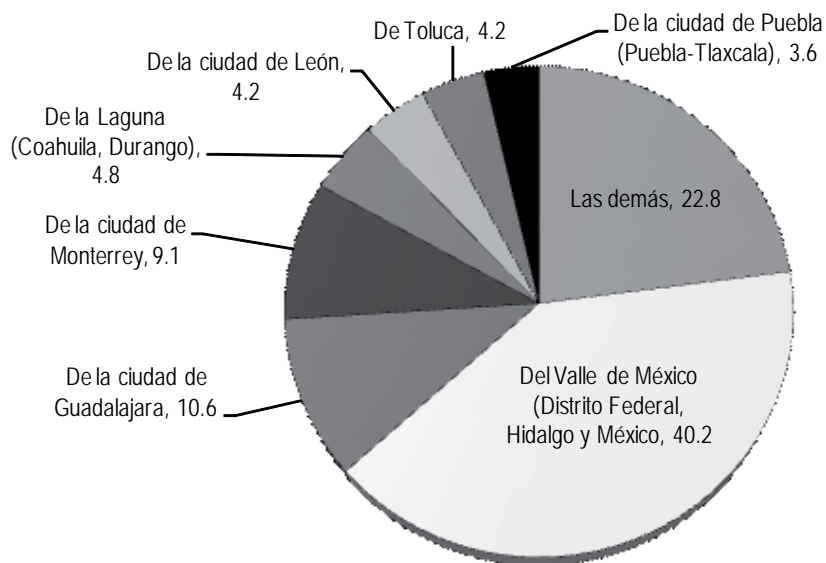
El fideicomiso para el FM del valle de México reportó la ejecución de 335 proyectos en el periodo de 2006 a 2012. Las obras realizadas en su ma-

Gráfica 1. Total de montos asignados en el Fondo Metropolitano, 2006-2012 (millones de pesos corrientes)



Fuente: *Diario Oficial de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2006, 2007, 2008 y 2009, 2010, 2011 y 2012, México*, consultado en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx) (octubre de 2012).

Gráfica 2. Distribución porcentual de recursos del fondo metropolitano, según zona metropolitana 2012



Fuente: elaboración con base en Segob, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 2011, México.

yoría corresponden a construcción y mejoramiento de vialidades y puentes, infraestructura hidráulica, programas, vialidad y seguridad, entre otros.

Por la cantidad de recursos asignados las obras más importantes fueron la construcción de la Línea 12 del Metro, el Distribuidor Vial Ignacio Zaragoza-Los Reyes, también llamado Puente de la Concordia, los Centros de Transferencia y de disposición final, el Metrobús Tacubaya-Tepalcates y los circuitos de agua potable para la ZMVM (Cuadro 1).

Al segundo trimestre de 2012 la SHCP informó que con el FM en el Distrito Federal se llevarían a cabo 13 obras entre las que destacan la construcción, ampliación y rehabilitación de vialidades con una

inversión anual de poco más de 1,417 millones de pesos. Al segundo trimestre de 2012 se tiene un avance financiero de sólo 2.3% y un avance físico de 46.2%. En el Estado de México, en el mismo periodo, se reportaron 55 obras y proyectos con una inversión total de 1,856 millones de pesos y se contaba con un avance financiero de 29.8% y un avance físico promedio de 41.7 por ciento.<sup>4</sup>

Guadalajara es la segunda zona metropolitana en importancia como beneficiaria de los recursos del FM. De 2008 a 2012 ha recibido un acumulado de 4 mil 880 millones de pesos corrientes. Esos recursos han sido utilizados para financiar principalmente obras de infraestructura urbana y vialidades.

Cuadro 1. Proyectos/obras estudios más importantes financiados mediante el FM en la Zona Metropolitana del Valle de México

Programas/proyectos/obras o estudios	Monto aproximado (pesos)
* Construcción de la Línea 12 del S.T.C. Metro	2,983,038,554
* Distribuidor Vial Ignacio Zaragoza-Los Reyes. (Puente de la Concordia) Distrito Federal	1,054,954,447
* Centros de Transferencia y Sitios de Disposición Final	891,608,153
* Metrobús Eje 4 Sur (Tacubaya - Tepalcates) Distrito Federal	622,288,496
* Redes y Circuitos de Distribución de Agua Potable en la Zona Oriente del Valle de México	620,279,247
* Proyecto de Seguridad Integral	437,000,000
* Emisor Central (Drenaje Profundo) Distrito Federal	408,472,741
* Puente Vehicular Muyuguarda en Tlalpan y Xochimilco Distrito Federal	340,352,208
* Construcción del Colector Sur de la Presa Guadalupe Estado de México	203,520,167
* Construcción del Distribuidor Vial Ecatepec - Coacalco en la Vía José López Portillo en Coacalco	136,377,338
* Estudio de Origen y destino de la ZMVM Distrito Federal	56,285,000

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, México e Hidalgo, *Fideicomiso para el Fondo Metropolitano*, consultado en [www.edomexico.gob.mx/fondometropolitano](http://www.edomexico.gob.mx/fondometropolitano) (octubre de 2012).

<sup>4</sup> SHCP *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Segundo Trimestre, Ejercicio Fiscal 2012*, México, consultado en [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx) (octubre de 2012).

Por la cantidad de recursos aplicados destaca la construcción del nodo carretera libre a Zapotlanejo-Periférico en el Sistema Anillo Periférico en los municipios de El Salto y Tlajomulco de Zúñiga, con una inversión de 150 millones de pesos; el Nodo Periférico-Belisario Domínguez en el Municipio de Guadalajara con 110 millones, pavimentación y señalamiento en el Periférico Oriente con 198 millones de pesos.<sup>5</sup>

El reporte de la gestión de los FM realizado por el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP, por sus siglas in inglés)<sup>6</sup> señaló que entre 2008 y 2010 del total de proyectos llevados cabo en la zona metropolitana de Guadalajara, 95% se destinó a obras viales o relacionadas con el uso del automóvil.<sup>7</sup>

En el informe de avances de la SHCP al segundo trimestre de 2012 para la ZM de Guadalajara se contemplan 10 obras de construcción, ampliación y mantenimiento de diferentes tipos de vialidades; sin embargo, no se reportó ningún avance en el ejercicio del presupuesto anual y sólo 2 obras contaban con avance físico de 32 y 20.4%, respectivamente. En ampliación de vialidades se contempla una inversión de 50 millones de pesos, pero notifica que los proyectos están aún por definirse.<sup>8</sup>

Por su importancia demográfica, Monterrey ocupa el tercer lugar a escala nacional. De 2008 a 2012, por medio del FM, le fueron asignados 2 mil 973 millones de pesos. Los reportes enviados a la SHCP indican que estos recursos se utilizaron en proyectos de construcción y remodelación de infraestructura vial, estudios y proyectos.

El reporte del ITDP señaló que entre 2008 y 2011 en la ZM de Monterrey prácticamente el 100% de los

recursos del FM se destinó a la implementación de arterias viales o bien a obras relacionadas con el uso del automóvil.<sup>9</sup>

Para la misma zona metropolitana la SHCP al segundo trimestre de 2012 reportó la construcción de dos vialidades con una inversión de poco más de 189 millones de pesos, aunque en el PEF de 2012 le correspondían 758 millones.

### **Los fondos metropolitanos y la rendición de cuentas**

Las reglas de operación del FM otorgan a las entidades federativas donde se localizan las zonas metropolitanas la responsabilidad de la rendición de cuentas al señalar que éstas llevarán a cabo un registro, control y rendición de cuentas.<sup>10</sup>

De la revisión de los informes que las entidades entregan a la SHCP se puede asegurar que las reglas de operación de los fondos metropolitanos no se cumplen en su totalidad, ya que la información es incompleta; no todas las entidades federativas cumplen con la totalidad de las disposiciones, son mínimas las que informan sobre los rendimientos financieros de los fondos y su utilización.

Los FM por normatividad han sido objeto de diferentes auditorías por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En el más reciente Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, la ASF reportó que llevó a cabo tres auditorías a los fondos metropolitanos sobre inversiones físicas, las cuales correspondieron a la rehabilitación de la Plaza de la República y restauración del Monumento a la Revolución, al Fondo Metropolitano de la ciudad de Guadalajara y al Fondo Metropolitano del valle de México, en el Estado de México.<sup>11</sup>

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

<sup>6</sup> El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP) se fundó en 1985. Es un organismo internacional sin fines de lucro que promueve el transporte sustentable y equitativo a escala global.

<sup>7</sup> ITDP, *Reporte de la Gestión del Fondo Metropolitano*, México, 2011.

<sup>8</sup> SHCP, *Informes*, op. cit.

<sup>9</sup> ITDP, op. cit.

<sup>10</sup> SHCP, "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano", *Diario Oficial de la Federación*, jueves 26 de abril de 2012, México.

<sup>11</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, México, 2012.

Los resultados y observaciones principales hacen referencia a que en los contratos algunos de los conceptos extraordinarios ejecutados no fueron formalizados mediante el convenio de modificación en plazo y monto correspondientes como lo determina la ley y en algunos proyectos se carecía o se tenían incompletos los análisis de factibilidad técnica, económica y ambiental.

En la Cuenta Pública 2009 la ASF señaló que los principales incumplimientos en el ejercicio de los recursos destinados al FM fueron: proyectos que no contaron con la justificación técnica, económica, social y ambiental ni con el estudio costo-beneficio; falta de verificación del cumplimiento de las reglas de operación por parte de los subcomités técnicos de evaluación de proyectos y de la autorización del comité técnico; pagos efectuados sin las autorizaciones o justificaciones correspondientes; falta de aplicación de penas convencionales por atrasos en la ejecución de las obras y falta de acreditación de la procedencia de trabajos extraordinarios.<sup>12</sup>

En 2008 la ASF llevó a cabo una auditoría al desempeño del FM.<sup>13</sup> De los resultados reportados por la ASF se pueden destacar los siguientes:

- La generalidad de los objetivos en las Reglas de Operación es similar a los ordenamientos jerárquicamente superiores y lejos de contribuir a señalar acciones específicas permite que muy diversas iniciativas logren calificar como susceptibles de financiamiento a través del fondo, aun cuando su impacto metropolitano sea escaso y más bien se trate de obras con implicaciones estrictamente locales.
- El comportamiento de las entidades federativas ha equiparado al FM con un fondo de infraestructura vial y de transporte, e hidráulica en menor medida, haciendo casi irrelevantes los fines de consolidación urbana y competitividad económica.

<sup>12</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, t. I, Informe ejecutivo, México, 2011, p. 162.

<sup>13</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Informe de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, Sector Hacienda y Crédito Público*, t. III; vol. 1, México, 2010, p. 28.

- Los objetivos del fondo son congruentes con los del PND y del Programa Sectorial de Desarrollo Social; sin embargo, existe una escasa vinculación de los objetivos del fondo y los proyectos y estudios seleccionados con la planeación del desarrollo regional y urbano de las zonas metropolitanas.
- En general todas las entidades federativas que recibieron financiamiento del FM incumplieron en el tiempo de entrega y en el contenido de los informes trimestrales y anuales.
- La SHCP no ha implementado mecanismos y esquemas de control presupuestario suficientes para asegurar que las entidades federativas entreguen en tiempo y forma los informes trimestrales donde se detallan los resultados obtenidos con el FM, los reportes se encuentran incompletos y no proporcionan la información adecuada para realizar análisis sobre el destino y aplicación de los recursos ministrados mediante el fondo a las entidades federativas.
- Finalmente, la ASF identificó que en la Cuenta Pública Federal de 2008 se presentó un subejercicio que equivale a más de 90% del total de recursos asignados al FM y que los recursos no erogados ni vinculados con compromisos y obligaciones formales de pago no fueron reintegrados a Tesorería de la Federación como dispone la norma.

Los resultados anteriores concuerdan con los que muestra Alfonso Iracheta, quien llevó a cabo una evaluación externa del FM que abarcó de 2006 a 2009. Entre los hallazgos más importantes destacó la ausencia de una conceptualización del fenómeno metropolitano y su problemática en las entidades federativas; los objetivos definidos en las reglas de operación del FM no son los más adecuados para enfrentar la problemática del fenómeno metropolitano en México; las decisiones de proyectos para que apoye con recursos el Fondo Metropolitano no surgen de políticas integradas. En general, los municipios y los actores sociales no participan en la decisión de proyectos, en el seguimiento a su ejecución o en su evaluación; el tratamiento de las reglas de operación es el mismo para todas las zonas metropolitanas independientemente de sus

diferencias y la sistematización de información es inadecuada e inexistente.<sup>14</sup>

### **Comentarios finales**

Los fondos metropolitanos son un medio para desarrollar principalmente estudios, proyectos y la construcción de infraestructura vial, carretera, hidráulica, de salud y educativa en las ciudades. Es relevante el número de obras y proyectos que se han llevado a cabo en diferentes zonas metropolitanas con los consecuentes beneficios de la población y los impactos a escala regional.

A pesar de todas las ventajas señaladas, existen aspectos que es necesario revisar para mejorar la asignación, la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, la información pública disponible es escasa e incompleta; por ello, no es po-

sible hacer un seguimiento puntual de las obras, estudios y proyectos.

Para mejorar el funcionamiento del FM, Iracheta plantea la modificación de las reglas de operación, redefinición de las zonas metropolitanas, la participación de los gobiernos locales y ciudadanos, fortalecer las estructuras de coordinación y planeación locales, tratar de forma especial algunas zonas metropolitanas como es el caso de la ZMVM y vincular la planeación metropolitana con la cartera de proyectos, entre las más importantes.<sup>15</sup>

La mayor parte de los recursos se destinan a infraestructura vial, por ello el ITDP propone incorporar a la cartera de proyectos: planes de movilidad urbana sustentable; favorecer el transporte masivo; infraestructura ciclista; construcción, ampliación y mejoramiento de áreas peatonales y programas de reducción de viajes al trabajo.

<sup>14</sup> Alfonso Iracheta Xenecorta, *Evaluación del Fondo Metropolitano-2006-2009*, SHCP-Banco Interamericano de Desarrollo, El Colegio Mexiquense, México, 2010.

<sup>15</sup> *Idem.*



Anexo 1. Fondo Metropolitano, zonas metropolitanas incorporadas de 2006 a 2012

No. Zona Metropolitana	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Fondo Metropolitano (Millones de pesos)</b>	<b>1,000</b>	<b>3,000</b>	<b>5,550</b>	<b>6,130</b>	<b>7,455</b>	<b>7,837</b>	<b>8,332</b>
1 Del Valle de México (Distrito Federal, Hidalgo y México)	1,000	3,000	3,550	3,300	3,195	3,349	3,389
2 De la Ciudad de Guadalajara			1,100	1,100	920	880	880
3 De la Ciudad de Monterrey			100	570	775	770	758
4 De la Ciudad de León			300	300	343	345	350
5 De la Ciudad de Puebla (Puebla-Tlaxcala)			150	150	316	322	302
6 De la Ciudad de Querétaro			100	100	169	172	165
7 De la Laguna (Coahuila, Durango)			250	250	391	401	401
8 De la Ciudad de Acapulco				40	67	68	67
9 De la Ciudad de Aguascalientes				40	96	97	105
10 De la Ciudad de Cancún				40	96	97	98
11 De la Ciudad de Mérida				40	68	74	74
12 De la Ciudad de Oaxaca				40	56	67	65
13 De la Ciudad de Tijuana				40	86	88	93
14 De la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez				40	56	50	50
15 De la Ciudad de Veracruz				40	49	50	50
16 De la Ciudad de Villahermosa				40	45	45	45
17 De Juárez					42	30	45
18 De Saltillo					49	50	100
19 De Colima-Villa de Álvarez					32	37	40
20 De Pachuca					61	62	74
21 De Tula					49	50	50
22 De Puerto Vallarta					49	41	41
23 De Tepic					32	30	35
24 De San Luis Potosí-Soledad de G.S.					32	38	55
25 De Tampico					41	*	*
26 De Reynosa-Río Bravo					32	37	40
27 De Tlaxcala-Apizaco					18	28	35
28 De Xalapa					32	16	20
29 De Toluca					111	134	350
30 De Hermosillo					52	*	*
31 De Chihuahua					42	50	40
32 De Mexicali					52	26	30
33 De Cuernavaca						35	45
34 De Morelia						28	35
35 De Matamoros						29	35
36 De Coatzaco						37	40
36 De Monclova Frontera						20	50
37 De Tehuacán						23	23
38 De Zacatecas Guadalupe						23	35
39 De la Piedad Pénjamo						9	16
40 De Ocotlán						23	29
41 De Río Verde Cd. Fernández						19	24
42 De Piedras Negras						15	40
43 De Tecmán						14	24
44 De Moreleón Uriangato						19	24
45 De Tulancingo						12	25
46 De Tapachula						12	*
47 De Guaymas						12	*
48 De La Laja-Bajío							9
49 De Cuautla							12
50 De Acayucan							19

\* A estas zonas metropolitanas no se les asignaron recursos, aunque ya habían sido consideradas en otros ejercicios fiscales.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación, Decretos de los presupuestos de egresos de la Federación de 2005 a 2011, México.*

## PRESUPUESTO DIRIGIDO A LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA

Jesús Mena Vázquez\*

El número de personas en condiciones de pobreza extrema en nuestro país hace que el presupuesto destinado para atenderlas a través de diferentes programas sociales a escala federal sea una parte importante del gasto social. Además de estos programas, el gasto social entendido de forma más amplia incluye, por ejemplo, las inversiones del gobierno federal en educación y salud.

### Introducción

Este documento pone en contexto el gasto destinado a la superación de la pobreza por parte del gobierno federal durante este sexenio, teniendo en consideración que todo este periodo el gasto social estuvo ligado a lo que mandata la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La ley no sólo dio origen al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), también obligó a que los programas sociales que otorgan subsidios contaran con reglas de operación y evaluaciones externas como un insumo para mejorar su desempeño.

Además, en su artículo 18, la misma ley obliga al gobierno a no disminuir la inversión en desarrollo social, con lo que los presupuestos anuales destinados a programas o fondos relacionados con este rubro no pueden reducirse.

\* Doctor en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Líneas de investigación: políticas culturales, asuntos indígenas. Correo electrónico: [jesus.mena@congreso.gob.mx](mailto:jesus.mena@congreso.gob.mx)

Este reporte hace un recuento de la inversión federal en los programas destinados a superar la pobreza durante el sexenio que termina el próximo 1º de diciembre de 2012, agrupados a nivel de secretaría. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada el 30 de marzo de 2006, en su artículo 107 fracción I mandata al gobierno a informar el desglose de programas con impacto social durante los informes trimestrales que el gobierno federal hace llegar al Congreso de la Unión.

Dado que el informe de 2007 no fue desagregado hasta el nivel de programa, la comparación se hace sólo a nivel de secretaría para todos los años del análisis. Únicamente en el caso de los programas con mayores recursos presupuestales se realizó un seguimiento durante el periodo 2008-2012.

Los programas que se consideran dentro del combate a la pobreza contemplan un amplio rango de ayudas y subsidios, como los relacionados con el desarrollo de capacidades para las personas en condiciones de pobreza, por ejemplo el programa de desarrollo humano Oportunidades, y la asistencia jurídica que el gobierno mexicano paga a los connacionales condenados a muerte en Estados Unidos.

De esta manera, en la Tabla 1 se muestran las cifras de los programas agrupados en las diversas secretarías que componen el gobierno federal. Como una manera de hacer comparables las cantidades, éstas se expresan en pesos de 2012.

De la tabla anterior es posible ver que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para combatir la pobreza se ha incrementado año con año; sin embargo, también es necesario destacar que algunos programas se han venido sumando a esta clasificación, ya sea porque se han creado a lo largo del sexenio o porque se consideró pertinente añadirlos como parte de este grupo.

Existen algunos programas que por su importancia dentro de las políticas sociales del gobierno federal tienen asignaciones presupuestales más elevadas.

Tabla 1. Montos aprobados en el PEF 2007-2012 para dependencias con programas para la superación de la pobreza (millones de pesos de 2012)

Programas	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	193,001.76	248,456.67	268,499.01	302,674.46	305,531.57	317,076.80
Relaciones Exteriores (protección y asistencia consular)	199.78	186.59	189.60	190.50	202.86	180.00
SHCP <sub>1</sub>	8,132.08					
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	-	8,251.01	6,719.71	8,324.62	9,658.32	10,000.00
Comisión Nacional de Vivienda	-	3,554.81	5,899.94	6,323.72	5,609.03	8,490.90
Sagarpa	7,527.65	19,512.47	13,152.27	8,064.34	9,926.28	12,814.10
Comunicaciones y Transportes	7,531.63	12,531.38	19,442.53	18,802.84	17,205.47	17,435.40
Economía	1,634.99	1,708.76	2,227.58	2,340.97	2,716.75	2,686.10
Educación pública	29,599.74	30,090.19	31,717.03	35,497.09	36,414.38	33,697.80
Salud	29,724.73	35,093.32	43,402.49	60,414.63	56,338.26	59,249.30
Trabajo y previsión social	88.33	129.69	177.24	169.82	155.25	140.00
Reforma agraria	1,862.47	2,353.82	2,447.86	2,184.18	2,675.97	2,645.80
Medio Ambiente y Recursos Naturales	5,724.45	9,124.61	5,830.03	6,289.37	8,603.15	9,684.60
Aportaciones a seguridad social (IMSS-Oportunidades y Cañeros)	6,279.79	7,360.81	8,429.28	8,184.09	8,642.17	8,850.00
Desarrollo Social	42,041.55	54,937.49	72,101.95	83,518.96	80,043.99	82,075.10

Provisiones salariales y económicas (fondo regional)	2,484.78	5,841.92		5,922.70	6,437.64	6,443.10
Comisión Nacional de Derechos Humanos	0.00			7.86	7.35	-
Fondo de aportaciones para entidades federativas y municipios	50,169.78	57,779.81 <sub>a</sub>	56,761.51 <sub>a</sub>	56,438.78	60,894.70	62,684.60

Fuente: Cuarto informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. Para el año 2012 se utilizó el segundo informe trimestral. Las cifras provienen de los cuadros que contienen el "Avance financiero de los principales programas para la superación de la pobreza" y se actualizaron a pesos de 2012 con fines comparativos.

1/ El año 2007 no contiene un desglose del monto de inversión de la SHCP que incluye a la CDI y a la Conavi. A partir de 2008 se desglosa para estas dos dependencias, la cual se presenta de manera desagregada a partir de ese año para fines de comparación.

a/ Para los años de 2008 y 2009 no se incluyen en el cuarto informe trimestral los fondos de aportaciones a entidades federativas y municipios, es por esto que los totales para esos años difieren de lo reportado en los informes de la SHCP.

En la Tabla 2 se muestran los presupuestos anuales para algunos de estos programas.

Los informes trimestrales muestran que a lo largo del periodo que se analiza algunos programas han sufrido aumentos o disminuciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los aumentos relevantes se dieron en los programas sociales más importantes del gobierno federal, como el Seguro Popular y Oportunidades.

Sin embargo, en los reportes de la SHCP también es posible notar que se ejercen cantidades que va-

rían del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

La Tabla 3 muestra que el monto total autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación sufre modificaciones a lo largo del año. Como se mencionó anteriormente, algunos programas tienen incrementos o disminuciones en los montos ejercidos, sin embargo, es pertinente notar que el monto total de recursos observados en el periodo de enero a diciembre de cada año es menor a lo aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tabla 2. Presupuesto asignado a los principales programas del gobierno federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2012 (millones de pesos de 2012)

<i>Programas sociales</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Programa de Infraestructura Social Básica (CDI)	4,756.37	4,920.90	5,058.74	4,968.99	5,908.30
Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Conavi)	3,554.81	5,899.94	6,321.56	5,600.75	8,489.90
Procampo (SAGARPA)	5,623.78	5,940.85	6,162.94	5,533.89	5,000.00
Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras Alimentadoras (SCT)	10,716.41	17,751.96	16,436.24	14,657.54	13,379.50
Seguro Popular (Salud)	29,448.63	37,952.00	52,595.81	48,159.76	51,872.00
Programa de desarrollo humano Oportunidades (Sedesol)					
Componente de educación	20,271.45	20,748.17	24,912.37	25,525.04	23,062.10
Componente de salud	4,007.79	3,896.58	5,305.12	5,302.88	5,314.40
Componente de asistencia social	19,197.47	27,437.99	37,684.29	37,155.74	35,496.80

Fuente: Cuarto informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. Para el año 2012 se utilizó el segundo informe trimestral. Las cifras provienen de los cuadros que contienen el "Avance financiero de los principales programas para la superación de la pobreza" y se actualizaron a pesos de 2012 con fines comparativos.

Tabla 3. Montos aprobados y observados de ejecución para los principales programas destinados a la superación de la pobreza (millones de pesos corrientes)

	2008		2009		2010			2011		
	Aprobado PEF	Avance Ene-Dic	Aprobado PEF	Avance Ene-Dic	Aprobado PEF	Modificado anual autorizado	Observado Enero-Dic	Aprobado PEF	Modificado anual autorizado	Observado Enero-Dic
Total	163,197	162,871	188,395	171,621	281,073	270,281	260,306	295,202	279,772	275,036

Fuente: Informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Para cada año se consultó el cuarto informe trimestral.

## PRESUPUESTO Y EDUCACIÓN EN MÉXICO

**Alejandro Navarro Arredondo\***

El objetivo de este documento es analizar el financiamiento educativo en México, en particular; se ofrece un panorama de los retos y obstáculos que éste presenta para proveer de manera eficiente los servicios de educación a la población, así como para generar mejores resultados en el logro educativo de los alumnos.

### Introducción

El sistema educativo mexicano tiene varios problemas de calidad. Según el reporte "Sistemas eficientes y reformadores exitosos en la educación: lecciones de PISA para México", en comprensión de lectura, en el Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), México ocupó el último lugar entre los 34 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En matemáticas es uno de los países con mayor porcentaje de alumnos con bajo nivel de desempeño; ocupa el penúltimo lugar. Sin embargo, la baja calidad de los rendimientos educativos contrasta con un ritmo de gasto creciente, pues el financiamiento educativo como proporción del producto interno bruto (PIB) ha crecido en los últimos 20 años, al pasar de 4.1% en 1990 a 6.7% en 2010.<sup>1</sup>

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: educación, ciencia y tecnología, desarrollo social y pobreza. Correo electrónico: alejandro.navarro@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for Mexico*, París, OCDE, 2010. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/13/46636903.pdf> (fecha de consulta: 17 de octubre de 2012).

Pero las cifras de gasto educativo en términos absolutos pintan un panorama distinto. En 2006 México gastó por alumno 1,650 dólares (ajustado por poder de compra) en primaria; en secundaria gastó 1,500 dólares. Esto contrasta con los 5,450 y 6,600 dólares que gastan en promedio los países de la OCDE en estos mismos niveles. En educación media, México gastó 2,800 dólares por alumno y en educación superior 5,800, en comparación con los 7,582 y 11,200 dólares que se invierten en promedio en los países de la OCDE.<sup>2</sup> Por lo anterior el objetivo de este documento es analizar el financiamiento educativo en México, así como los retos y obstáculos que éste presenta para proveer de manera eficiente los servicios de educación a la población.

### Educación y presupuesto programable

El presupuesto educativo para el ejercicio de 2012 se consolidó como el más alto de la historia: 531,758 millones de pesos. Además, México es uno de los países de la OCDE que destina mayor proporción de su gasto programable a educación. El presupuesto educativo en 2012 representó 19% del gasto programable federal y un tercio (33%) del gasto en desarrollo social (que abarca temas relacionados con la salud, la asistencia social, la infraestructura social e hidráulica, la urbanización, la vivienda y la protección ambiental) (Cuadro 1).

De hecho, la importancia de la educación se ha traducido en un gasto educativo creciente durante los últimos 22 años, pues su crecimiento ha ido a la par tanto del crecimiento en el gasto social como del gasto total (Gráfica 1).

Sin embargo, al examinar con mayor detalle los datos del Cuadro 1 y de la Gráfica 1 se puede observar que el gasto educativo en efecto aumentó en la primera década analizada, pues en 1992 representó 20% del gasto programable total y, en 2002

<sup>2</sup> Mariana Campos, Brenda Jarillo y Lucrecia Santibáñez, "Gasto en educación: la eficiencia del financiamiento educativo en México", México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012.

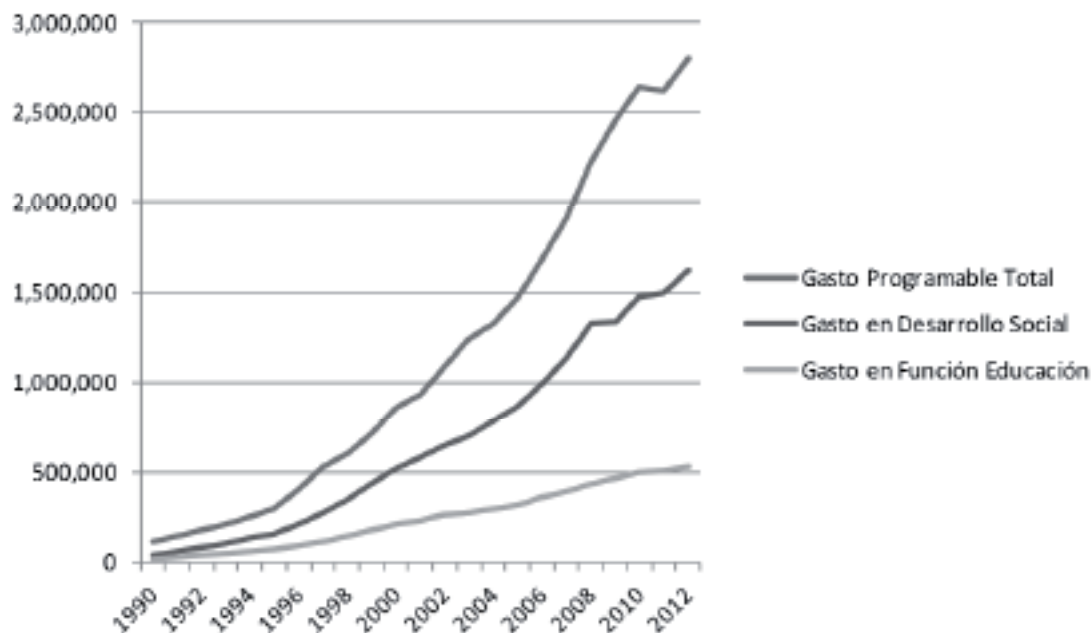
Cuadro 1. Gasto programable del sector público en clasificación funcional  
1990-2012 (millones de pesos)

Año	Gasto Programable Total	Gasto en Desarrollo Social	Gasto en Función Educación
1990	117,122	44,771	18,230
1991	148,879	65,994	25,821
1992	178,266	87,161	35,889
1993	206,987	106,699	47,222
1994	249,481	131,592	58,112
1995	290,424	155,249	69,555
1996	403,450	212,112	94,394
1997	528,124	274,757	114,091
1998	600,583	347,511	148,507
1999	711,228	433,375	175,669
2000	855,286	519,240	207,006
2001	937,214	580,502	235,127
2002	1,078,861	642,630	259,589
2003	1,241,853	695,595	268,871
2004	1,326,952	779,455	290,820
2005	1,477,368	868,713	320,873
2006	1,671,175	988,369	356,956
2007	1,911,321	1,135,629	392,853
2008	2,229,155	1,326,540	432,446
2009	2,459,610	1,333,971	465,685
2010	2,640,625	1,476,862	496,783
2011	2,622,528	1,493,503	512,112
2012	2,800,216	1,623,308	531,758

Fuente: Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Disponible en: [www.informe.gob.mx/anexo\\_estadistico](http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico) (fecha de consulta: 17 de octubre de 2012).



Gráfica 1. Gasto programable del sector público (función educación) 1990-2012 (millones de pesos)



Fuente: Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Disponible en: [www.informe.gob.mx/anexo\\_estadistico](http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico) (fecha de consulta: 17 de octubre de 2012).

incrementó su participación a 24% (aunque disminuyó como proporción del gasto social de 41 a 40%). Pero a lo largo de la última década el gasto educativo ha disminuido como proporción del gasto programable total y como proporción del gasto en desarrollo social. Hace 10 años, en 2002, el gasto educativo federal representó 24% del gasto total federal y 41% del gasto en desarrollo social; en la actualidad estas proporciones cambiaron a 19 y 33%, respectivamente (Gráfica 2).

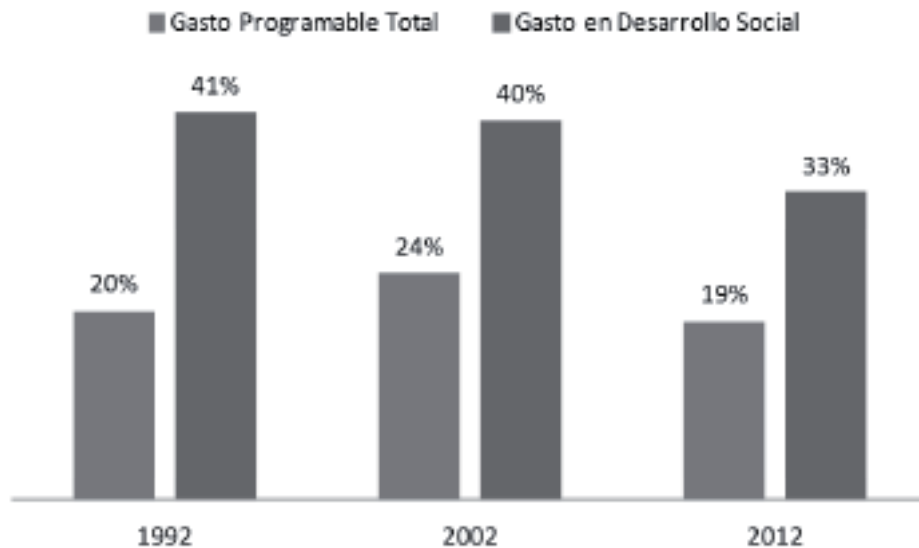
La disminución del gasto en educación como porcentaje del gasto programable del sector público y del gasto en desarrollo social, aunado a una serie de ineficiencias, hace que ciertas áreas importantes del quehacer educativo se encuentren desatendidas y presenten rezagos. Actualmente la población del país registra un nivel promedio de escolaridad de 9.7 años; es decir, educación se-

cundaria inconclusa. Según el Censo de Población 2010, de la población de 15 años y más, 6.9% es analfabeta, lo que significa que 5 millones 409 mil personas no saben leer ni escribir; la mayor parte de ellas son mujeres (61%). Además, aun cuando la demanda de educación primaria (96.3% de cobertura) y secundaria (87.1%) está más o menos atendida, existen bajos niveles de atención a la demanda en la educación preescolar (40.7%), en la educación media superior (29.5%) y en la educación superior (12.3%).<sup>3</sup>

Ante estos problemas surgen dudas sobre la eficiencia del gasto educativo. La preocupación radica en que aún con niveles de gasto considerables

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010, México*, INEGI, 2011. Disponible en: [www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=es](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=es) (fecha de consulta: 17 de octubre de 2012).

Gráfica 2. Gasto en educación como porcentaje del gasto programable del sector público y del gasto en desarrollo social, 1992-2012



Fuente: Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Disponible en: [www.informe.gob.mx/anexo\\_estadistico](http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico) (fecha de consulta: 17 de octubre de 2012).

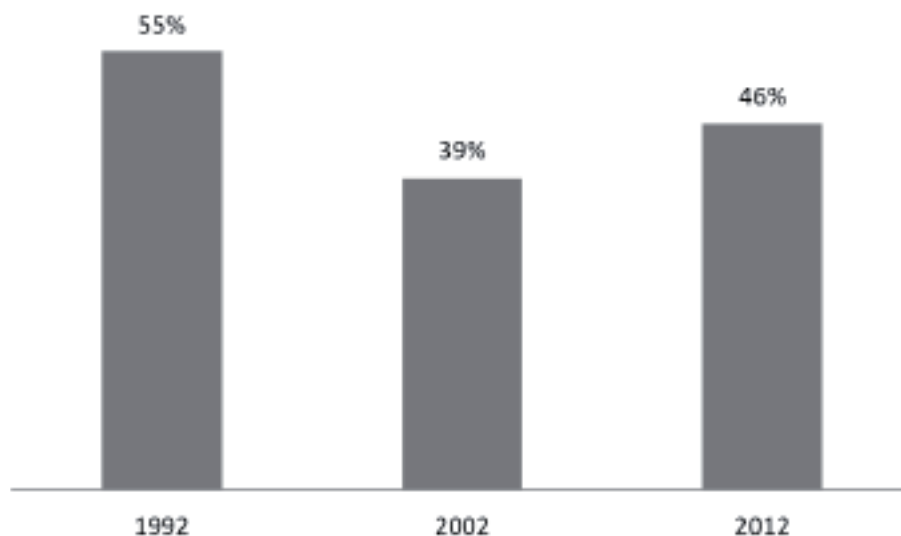
no se han conseguido mejores resultados educativos. Entre las razones para explicar esta situación se halla que la mayor parte del financiamiento educativo se destina a gasto corriente, principalmente al pago de servicios personales. Al respecto, el gasto de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 2012 representó 46% del gasto de la función educación, porcentaje superior al de 2002, que fue de 33%. Tal parece que los niveles de gasto en la burocracia educativa se acercan a los de hace 20 años, cuando en 1992 se ubicaron en niveles de 55% del gasto de la función educación (Gráfica 3).

En 2012 el gasto educativo que no se destinó directamente a la SEP se distribuyó en su mayor parte al gasto federalizado que se entrega a los gobiernos estatales a través de los fondos del Ramo 33. Los fondos fueron: FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, con 42% del gasto educativo), el FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples para la Infraestructura Educativa Básica y Superior, 1.6%), y el FAETA (Fondo de Aportacio-

nes para la Educación Tecnológica y de Adultos, 0.9%); así como el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos –que es el ramo que incluye el gasto educativo para el Distrito Federal– que en 2012 fue equivalente a 8% del gasto educativo total).

En otras palabras, en 2012 casi todo el presupuesto federal educativo se dirigió a gasto corriente: 82.4% se destinó al pago de servicios personales, 4.6% fue asignado a gasto de operación, 10.6% a subsidios y becas, y tan sólo 2.4% de los recursos se dirigió a inversión educativa. En total, 97.6% del gasto es corriente, además 8 de cada 10 pesos gastados en el sector educativo se utilizan para pagar sueldos y salarios. Incluso comparado con otros países, México destina una alta proporción de su gasto educativo al gasto corriente, pues el promedio de los países de la OCDE es de 91.7%, un porcentaje menor comparado con 97.6% de México.

Gráfica 3. Gasto de la Secretaría de Educación Pública como porcentaje del gasto de la función educación, 1992-2012



Fuente: Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Disponible en: [www.informe.gob.mx/anexo\\_estadistico](http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico) (fecha de consulta: 17 de octubre de 2012).

De acuerdo con México Evalúa, la amplia proporción del financiamiento educativo destinado a gasto corriente, especialmente a sueldos de maestros y directores de escuela, por sí mismo no es un problema, se convierte en un obstáculo en tanto que el gobierno tiene pocos instrumentos de rendición de cuentas para exigir un cierto desempeño de maestros y directores. En México estos mecanismos son débiles. Por ejemplo, resulta prácticamente imposible detectar, sancionar o despedir a un maestro incompetente dados los pobres mecanismos de evaluación docente que existen en el país. Un caso similar sucede con los directores de plantel. Por consiguiente, un importante aumento en el gasto educativo lo absorben incrementos salariales, los cuales no están atados a ningún mecanismo de seguimiento y evaluación de resultados que pueda comprobar la eficiencia de dicho aumento.<sup>4</sup>

### Comentarios finales

El sistema educativo en México presenta rezagos en algunos niveles escolares, particularmente en educación media superior y superior. Por ello, necesita una mayor cantidad de recursos para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios educativos recibidos por la población estudiantil.

Sin embargo, con lo analizado en este documento, es difícil imaginar que una mayor inyección de recursos pueda, necesariamente, transformarse en mejores resultados educativos. Lo anterior debido a que este sector está sujeto a un manejo ineficiente del financiamiento educativo, así como por la poca transparencia en el uso de dichos recursos.

<sup>4</sup> Mariana Campos, Brenda Jarillo y Lucrecia Santibáñez, "Gasto en educación: la eficiencia del financiamiento educativo en México", México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012.

## PRESUPUESTO DIRIGIDO A LA SALUD PÚBLICA

Francisco J. Sales Heredia\*

La inversión en la salud de la población es uno de los gastos obligados y de mayor importancia en cualquier país. En esta nota se aprecia un aumento constante en términos del presupuesto destinado a la salud, sin embargo los resultados en la salud dejan aún mucho mucho que desear.

### Introducción

La estructura del presupuesto federal destinado a las instituciones dedicadas al cuidado de la salud se divide en dos grandes rubros de la población: sin seguridad social y con seguridad social. En cuanto a lo destinado a la población sin seguridad social, en los reportes de la Secretaría de Salud se contabiliza lo gastado por la estructura administrativa del ramo en salud (Ramo 12), el Gasto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) —incluido en el Ramo 33 (aportaciones federales para entidades federativas y municipios)—, el gasto estatal en salud, y el gasto ejercido por el programa IMSS-Oportunidades.

Respecto al gasto público destinado a la población con seguridad social, se contabilizan las contribuciones federales al IMSS, al ISSSTE (federal y estatales) y a Pemex.

### Gasto a precios constantes

El gasto en precios constantes, es decir, lo ejercido descontando la inflación, permite equiparar lo

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

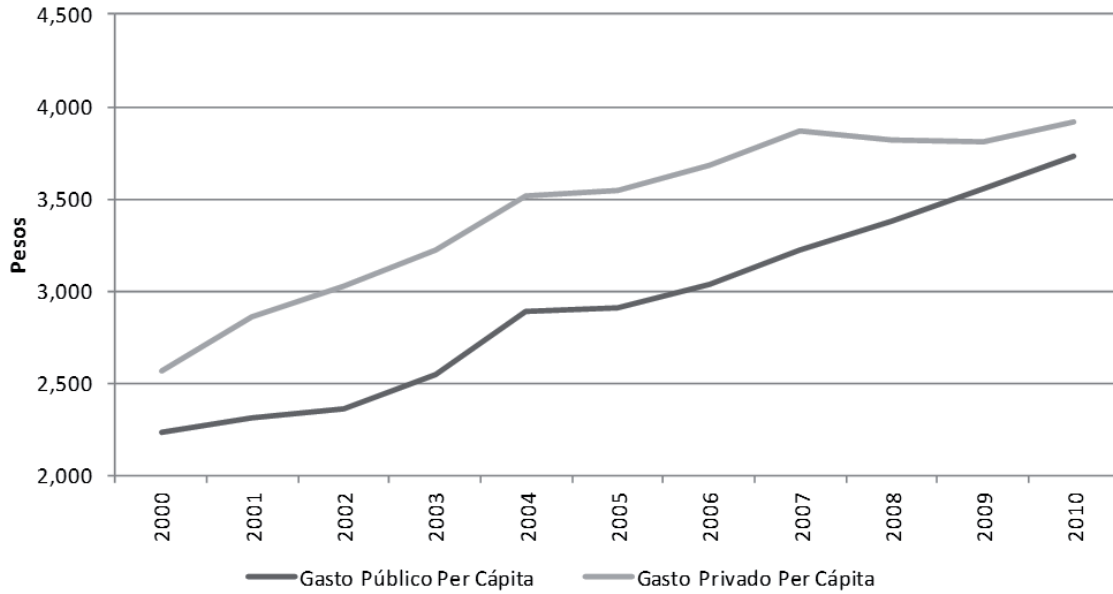
gastado en el tiempo. En este caso, la Gráfica 1 muestra el histórico de lo erogado públicamente y lo erogado por los particulares per cápita (2000-2010). En esta gráfica se aprecia que el gasto público ha aumentado 66.7% en términos reales y el gasto privado 52.5% entre 2000 y 2010; sin embargo, contrario al resto de los países de la OCDE, con la excepción de Estados Unidos, el gasto privado es mayor a 50%. En lo relacionado con la tasa de crecimiento interanual, el gasto público ha crecido anualmente 5.2%, en contraste con el crecimiento anual privado de 4.3%. A este ritmo, si no hay cambios significativos, las líneas se cruzarán en 2017.

Otra forma de observar el crecimiento real del presupuesto destinado a la salud es graficar el gasto público total. Como se puede observar en la Gráfica 2, el crecimiento real del gasto si bien ha sido proporcional al crecimiento de la población, la inversión total pública es relativamente pequeña como proporción del producto interno bruto (PIB) (Gráfica 3) y comparándonos con otros países miembros de la OCDE.

En cuanto al gasto público erogado como proporción del PIB estatal, la Gráfica 4 muestra una estabilidad casi perfecta a lo largo del tiempo, es decir, se mantiene un crecimiento del gasto público en salud de acuerdo con el crecimiento del PIB estatal. Esto puede deberse al incremento general del porcentaje del PIB para la salud; en el año 2000 las transferencias destinadas a la salud para la población sin seguridad social eran casi la mitad que las destinadas a los ciudadanos con seguridad social; en 2010, lo destinado a los ciudadanos sin seguridad social fue de 80%, en comparación con quienes sí cuentan con seguridad social.

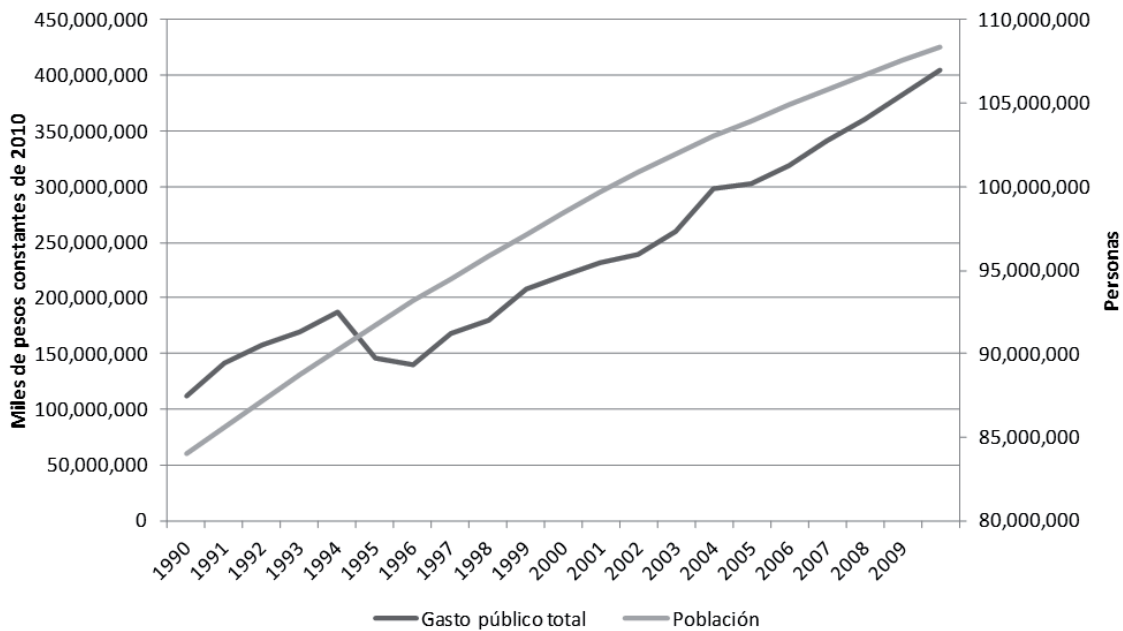
La Tabla 1 muestra la distribución del gasto público en salud por estado, dividido en dos grandes grupos: lo destinado a los ciudadanos con y sin seguridad social. En la tabla se aprecian algunas entidades con presupuestos fuera de rango: el gasto del Distrito Federal es particularmente alto en respecto a la población con seguridad social; una posible razón es la concentración de población con seguridad

Gráfica 1. Gasto público y privado per cápita en salud  
(pesos constantes de 2010)



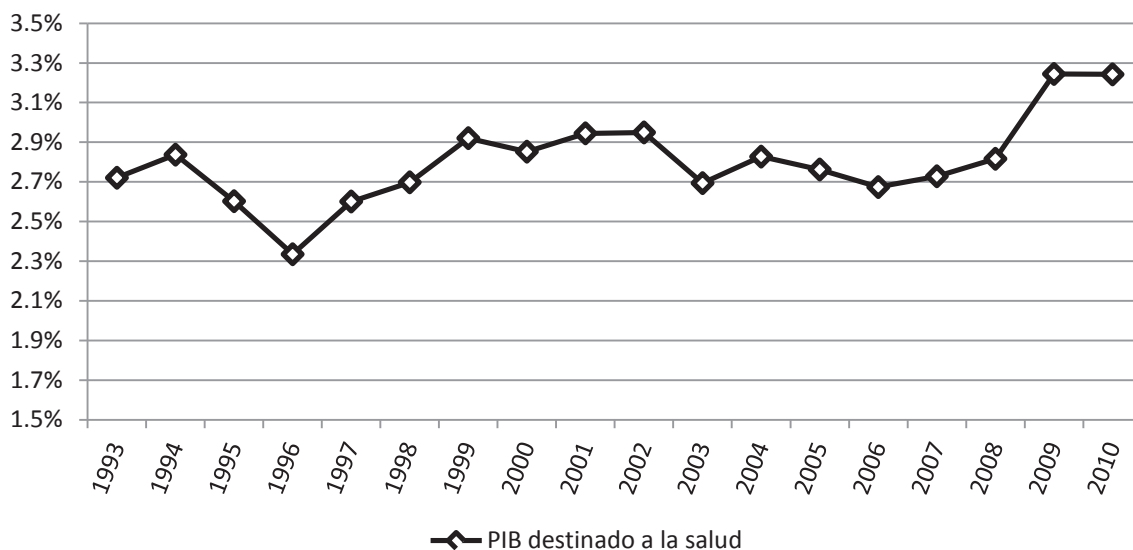
Fuente: Elaboración a partir de Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud, Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (Sicuentas), México, 2011.

Gráfica 2. Gasto público salud y población en México  
(pesos constantes de 2010)



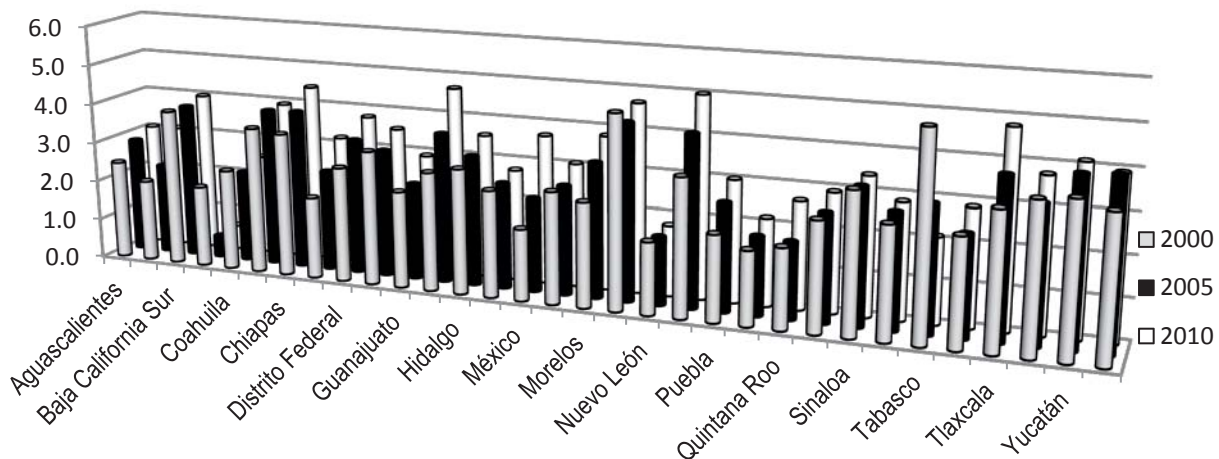
Fuente: Elaboración a partir de Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud, Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (Sicuentas), México, 2011.

Gráfica 3. Proporción del PIB destinado al gasto público en salud



Fuente: Elaboración a partir de Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud, Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (Sicuentas), México, 2011.

Gráfica 4. Porcentaje del PIB estatal erogado en salud proveniente de fondos federales y aportaciones estatales



Fuente: Elaboración a partir de Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud, Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (Sicuentas), México, 2011.

Tabla 1. Gasto público destinado a la salud, 2010 (miles de pesos)

	<i>Gasto destinado a población sin seguridad social</i>			<i>Gasto destinado a población con seguridad social</i>	<i>Gasto público total destinado a la salud</i>
	<i>Ramo 12</i>	<i>FASSA (Ramo 33)</i>	<i>Gasto estatal</i>		
	86,765,574	51,890,067	33,711,263	224,065,745	404,404,335
Aguascalientes	512,636	900,513	120,177	2,672,507	4,205,834
Baja California	1,025,388	1,128,161	1,429,315	7,150,150	10,791,491
B.C. Sur	256,746	559,406	169,335	2,213,243	3,198,730
Campeche	471,172	891,790	458,029	1,928,240	3,856,644
Coahuila	557,861	903,816	331,115	7,246,462	9,247,630
Colima	366,374	749,109	15,233	1,460,452	2,591,168
Chiapas	3,640,384	2,229,054	311,958	2,927,804	10,260,502
Chihuahua	1,417,488	1,393,226	1,365,668	7,855,200	12,338,627
Distrito Federal	13,109,233	2,639,380	4,690,429	62,389,391	83,532,257
Durango	771,714	1,238,904	145,721	3,211,870	5,636,284
Guanajuato	4,292,781	1,683,325	921,668	6,995,184	13,892,957
Guerrero	2,513,485	2,678,988	196,286	3,296,300	8,717,687
Hidalgo	1,738,325	1,739,195	177,269	2,753,333	6,839,941
Jalisco	2,714,526	3,020,409	2,125,478	14,004,415	21,864,828
México	9,603,846	6,021,114	11,860,167	14,660,220	42,192,454
Michoacán	2,259,472	1,694,234	224,468	4,632,072	9,416,059

Morelos	1,169,624	830,360	202,335	3,084,077	5,286,396
Nayarit	592,540	835,261	198,534	1,864,075	3,612,842
Nuevo León	1,641,179	1,513,486	391,985	12,868,189	16,414,839
Oaxaca	3,167,644	2,186,736	545,161	2,732,474	9,626,705
Puebla	3,378,323	1,707,395	471,762	6,396,246	12,600,285
Querétaro	904,464	1,034,987	191,996	2,852,564	4,984,011
Quintana Roo	469,509	897,922	344,813	3,054,142	4,766,385
San Luis Potosí	1,424,978	1,139,802	313,087	3,587,541	6,862,850
Sinaloa	995,605	1,546,494	693,831	5,611,136	9,054,165
Sonora	663,918	1,416,963	768,192	6,267,706	9,116,778
Tabasco	2,100,282	1,339,003	2,104,896	3,499,193	9,043,373
Tamaulipas	1,602,168	1,800,122	744,905	6,947,982	11,283,352
Tlaxcala	988,934	725,808	124,983	1,382,337	3,222,062
Veracruz	4,295,613	3,199,036	1,523,463	12,131,310	22,015,534
Yucatán	1,080,703	1,177,171	267,815	4,529,738	7,342,235
Zacatecas	769,152	1,068,898	281,190	1,860,194	4,319,922

Fuente: Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud, Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (Sicuentas), México, 2011.

Nota: El Gasto Público en Salud para la Población sin Seguridad Social = Gasto Estatal en Salud + Gasto del Ramo 12 + Gasto del FASSA + IMSS-Oportunidades

El Gasto Público en Salud para la Población con Seguridad Social = Gasto del IMSS + Gasto del ISSSTE + Gasto de Pemex.

El Gasto Público Total en Salud = Gasto Público en Salud para la Población con Seguridad Social + Gasto Público en Salud para la Población sin Seguridad Social. La suma del gasto por entidad federativa no es igual al total, debido a la no inclusión del no distribuido del Ramo 12.



social por parte del ISSSTE (15.2% del total) en la capital y que sea la sede de la mayoría de los centros de investigación médica de alta especialidad.

Al hacer un cálculo, comparando el gasto en salud con el PIB, el gasto público en salud en 2010 fue de 3.1% del PIB; si se incluye el gasto privado destinado a la salud por los hogares, es decir, lo gastado en medicamentos, en servicios ambulatorios y en hospitalización, el gasto total en salud como porcentaje del PIB sube a 6.3 por ciento.

### Presupuesto de egresos

Como es aparente en los datos mostrados, el presupuesto dirigido a la salud se presenta de una manera accesible y relativamente fácil de entender. Estos datos son compilados y agregados en la cuenta especial sobre salud que colige el INEGI como parte de las cuentas nacionales. La división entre el presupuesto asignado a los ciudadanos con seguridad social y a los que no la tienen, funciona como un criterio que posibilita la equidad en las políticas públicas fiscales y para otros fines de política social. En estos datos se aprecia un crecimiento constante y real —después de inflación—, del presupuesto asignado a la salud.

En el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación, el gasto dirigido a la atención de la salud, sin embargo, no queda del todo claro y puede convertirse en un ejercicio de asignación inercial, dadas las múltiples instituciones que reciben presupuesto federal. En el Ramo 12 se incluyen las ramas administrativas del sector salud central, los centros de atención especial y los institutos y hospitales de alta especialidad. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33 responde a criterios establecidos en el artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal:

- Inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo

de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluidas las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

- Recursos presupuestarios con cargo a las Previsiones para Servicios Personales transferidos durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones autorizadas por incrementos salariales, prestaciones y medidas económicas.
- Recursos presupuestarios transferidos por la Federación durante el ejercicio fiscal inmediato anterior para cubrir gastos de operación e inversión.
- Otros recursos que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se destinen para promover la equidad en los servicios de salud.

Los recursos mencionados en el último punto se distribuyen de acuerdo con una fórmula equitativa que da prioridad al índice de mortalidad y de marginación en la entidad correspondiente.

En el caso de los recursos estatales, éstos provienen de la recaudación propia y son aprobados en el presupuesto local. Finalmente, el presupuesto asignado a la seguridad social se compone por el gasto de estas instituciones.

El gasto en salud es uno de los más relevantes para cualquier sociedad, de la eficiencia y suficiencia de su uso depende en mucho el futuro a mediano plazo de una sociedad.

En el caso de nuestro país, los resultados y avances en términos de prevención de enfermedades no transmisibles, de reducción de mortalidad materna e infantil, así como de una distribución adecuada de los recursos físicos y humanos, aún están lejos de la media de los países desarrollados y en algunos casos lejos de la media de los países de renta media de América Latina, de ahí que la actividad presupuestal se vuelva un ejercicio de asignación de prioridades.

## EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A CULTURA

Juan Pablo Aguirre Quezada\*

La cultura es el conjunto de expresiones de la vida de una nación. A fin de preservar la riqueza cultural nacional, cada año las instancias encargadas de la materia ejercen un presupuesto para el desarrollo de acciones encaminadas al disfrute de estos conocimientos. El presente trabajo refiere la evolución de los fondos públicos destinados al sector de la cultura.

### Introducción

La Real Academia Española define la *cultura* como el "conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo". Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es necesario que los estados inviertan más recursos financieros y humanos en materia de diversidad cultural, por lo que la instancia emitió recomendaciones como: aplicar políticas lingüísticas nacionales para salvaguardar la diversidad lingüística y promover el plurilingüismo a la vez; fomentar la sensibilidad cultural en la producción y el consumo de los contenidos de la comunicación y la información, facilitando así el acceso, el fortalecimiento de la autonomía y la participación; estudiar la posibilidad de crear un mecanismo nacional de seguimiento de los aspectos de las políticas públicas relaciona-

\* Doctor en Humanidades por la Universidad Latinoamericana. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: estudios sociales en temas de juventud. Correo electrónico: pablo.aguirre@congreso.gob.mx

dos con la diversidad cultural, con miras a lograr una mejor gobernanza y la plena aplicación de los derechos humanos reconocidos universalmente, entre otros.<sup>1</sup>

### Situación en la administración 1994-2000

En el sexto informe de la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se consideraba la importancia de preservar los derechos y la cultura indígena. Además, el punto 3.3 refiere que dicho gobierno impulsó "la unidad nacional, la diversidad cultural y la vida propia de entidades federativas y municipios".<sup>2</sup>

En materia de presupuesto cultural, éste creció de 921 a 3,588 millones de pesos entre 1995 y 2000. Por su parte, las instituciones culturales dependientes del gobierno federal incrementaron su ingreso propio de 191.6 a 330.4 millones de pesos en este tiempo (Gráfica 1).

No obstante, el porcentaje de ingresos propios frente al presupuesto ejercido por año tuvo variaciones hasta llegar a niveles menores de 13% en 1999 (Tabla 1).

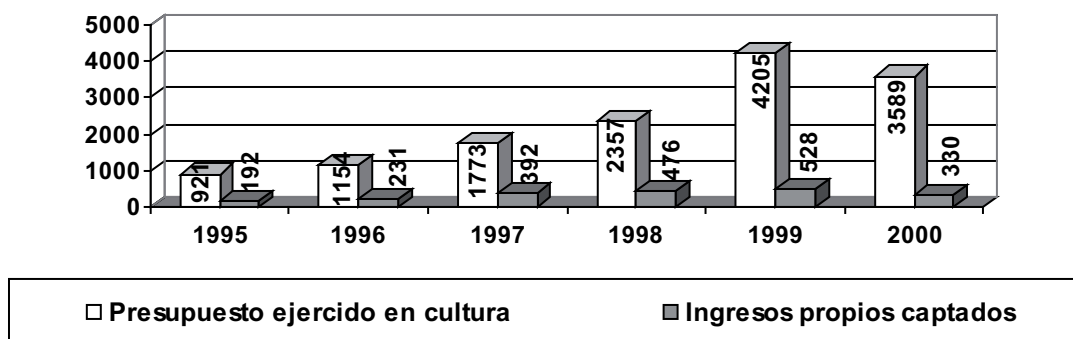
Los ingresos propios captados por las instancias de gobierno del sector cultural fueron obtenidos por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Fondo de Cultura Económica (FCE), entre otros.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> UNESCO, *Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural*, Informe mundial 2009, pp. 8 y 37. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755s.pdf> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2012).

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Sexto informe de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León*. Presidencia de la República, México, 2000. p. 165. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/index.html> (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2012).

<sup>3</sup> Incluye Televisión Metropolitana S.A. de C.V., Comité Organizador del Festival Internacional Cervantino, Educal S.A. de C.V., Instituto Mexicano de Cinematografía, Centro de Capacitación Cinematográfica A.C., Estudios Churubusco Azteca, S.A., Radio Educación, Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, y el Colegio Nacional.

Gráfica 1. Presupuesto ejercido e ingreso en cultura 1995-2000 (millones de pesos)



Nota: Cifra estimada para el año 2000.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo Ponce de León, Poder Ejecutivo Federal, México, 2000, p. 254.

Tabla 1. Comparativo entre el presupuesto ejercido e ingreso en cultura, 1995-2000

Año	Presupuesto ejercido (millones de pesos)	Ingresos propios captados (millones de pesos)	Porcentaje de ingresos propios en relación al presupuesto ejercido
1995	921.0	191.6	20.8%
1996	1,154.1	230.5	19.97%
1997	1,773.1	392.0	22.1%
1998	2,356.6	476.0	20.19%
1999	4,204.9	528.3	12.56%
2000	3,588.3	330.4	9.20%

Nota: Cifra estimada para el año 2000.

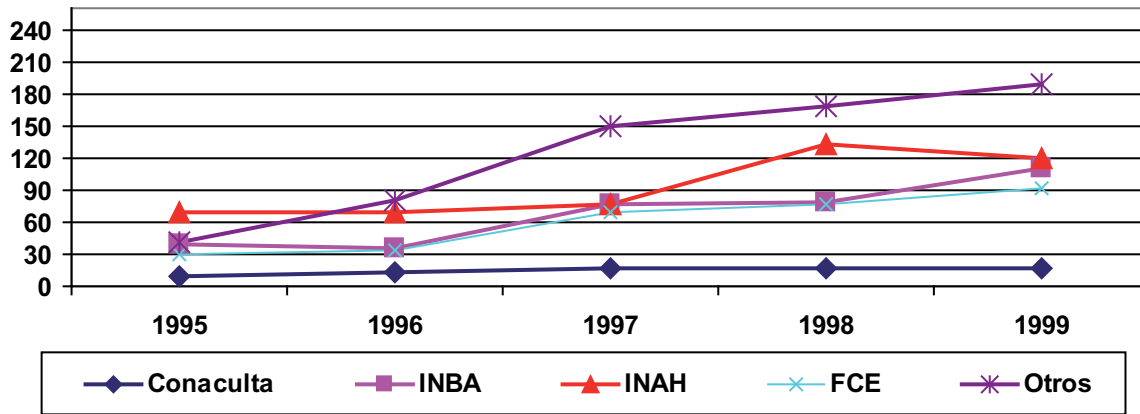
Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo Ponce de León, Poder Ejecutivo Federal, México, 2000, p. 254.

La Gráfica 2 muestra las cantidades obtenidas por institución.

El presupuesto en cultura representó 0.32% del total del gasto programable del sector público presupuestario en 1995, mientras que en 2000 ascendió a 0.44% (Tabla 2).

Entre las metas alcanzadas en materia cultural al año 2000 destacan más de 9.4 millones de visitantes a 220 zonas arqueológicas; 6.3 millones de asistentes a 126 museos; 700 mil personas pasearon en 118 monumentos históricos. 8,760 horas de radio y 7,000 de televisión fueron producidas a través de 2,860 y 6,200 programas, respectiva-

Gráfica 2. Ingresos propios captados en materia de cultura por institución, 1995-1999 (millones de pesos)



Nota: Dato en cero en el año 2000 para Conaculta, INBA e INAH.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo Ponce de León, Poder Ejecutivo Federal, México, 2000, p. 254.

Tabla 2. Comparativo entre el gasto programable del sector público presupuestario y el presupuesto ejercido en cultura, 1995-2000

Año	Gasto programable del sector público presupuestario (millones de pesos)	Presupuesto ejercido en cultura (millones de pesos)	Porcentaje del presupuesto ejercido en cultura respecto del gasto programable del sector público presupuestario
1995	290,423.6	921.0	0.32%
1996	403,449.5	1,154.1	0.29%
1997	528,123.9	1,773.1	0.34%
1998	600,583.0	2,356.6	0.39%
1999	711,228.2	4,204.9	0.59%
2000	816,734.9	3,588.3	0.44%

Nota: Cifra estimada para el año 2000.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Ernesto Zedillo Ponce de León, Poder Ejecutivo Federal, México, 2000, pp. 71 y 254.

mente. La producción cinematográfica en ese año constó de tres largometrajes y 10 cortometrajes. Por otra parte, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura registró 523,600 alumnos inscritos, el INAH 2,549 estudiantes de licenciatura y el Centro Nacional de las Artes tuvo 9,000 usuarios, además de apoyar 65 proyectos. De los 3,588.8 millones de pesos presupuestados para el tema de cultura en ese año, 30.35% fue destinado a la preservación, investigación y difusión del patrimonio cultural; 24.52% para difusión de la cultura; 9.92% en fomento al libro y a la lectura; 9.64% para cultura en medios audiovisuales; 7.99% en investigación y difusión del patrimonio cultural y 7.06% en infraestructura.<sup>4</sup>

### Situación en la administración 2000-2006

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 aborda el tema de cultura a través del capítulo 5, área de desarrollo social y humano. De acuerdo con el sexto informe de gobierno de esta administración, los recursos financieros para el desarrollo de la cultura ascendieron a 4,874.1 millones de pesos en 2001 y se incrementó hasta 6,634.9 en 2006 (Gráfica 3).

Los recursos financieros para el desarrollo de la cultura representaron 0.36% del gasto neto total del sector público devengado en 2001; mientras que al final de esa administración (2006) la proporción era de 0.33%.

La Tabla 3 compara estos dos aspectos por cada año de dicho sexenio.

Por rubro de destino, los recursos financieros para el desarrollo de la cultura beneficiaron principalmente las actividades de difusión cultural (2000-2003) y de investigación y conservación del patrimonio cultural (2004-2006).

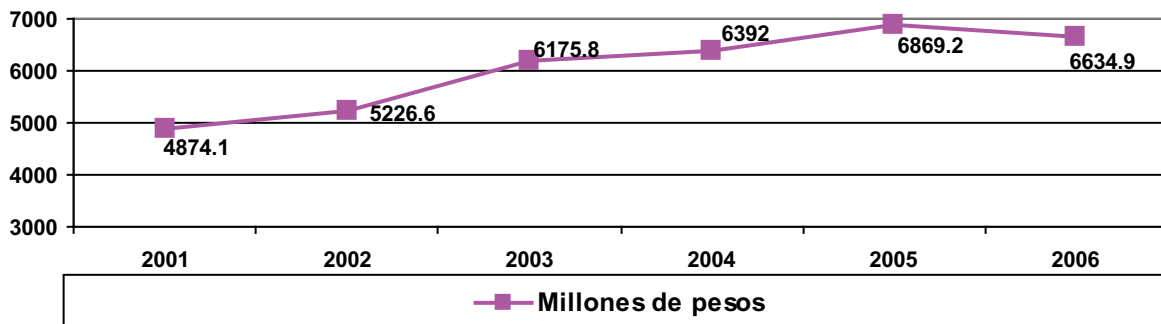
La Gráfica 4 muestra la división del presupuesto en esta actividad de acuerdo con los diferentes rubros.

### Situación en la administración 2006-2012

Los recursos financieros para el desarrollo de la cultura y el arte crecieron de 7,823.8 a 15,702.9 millones de pesos entre 2007 y 2012 (Gráfica 5).

Los rubros más beneficiados en este tema durante la presente administración fueron los egresos para el

Gráfica 3. Recursos financieros para el desarrollo de la cultura 2001-2006 (millones de pesos)



Nota: Cifra estimada para el año 2006.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2006, p. 75.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2000, pp. 254-255.

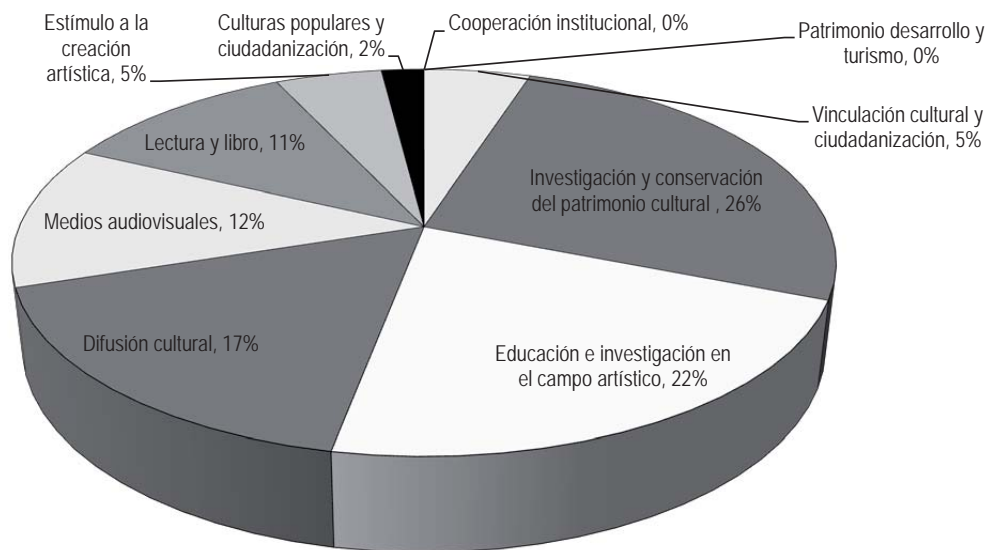
Tabla 3. Comparativo entre el gasto neto total devengado del sector público presupuestario y los recursos financieros para el desarrollo de la cultura, 2001-2006

Año	Gasto neto total devengado del sector público presupuestario (millones de pesos)	Recursos financieros para el desarrollo de la cultura (millones de pesos)	Porcentaje del presupuesto ejercido en cultura respecto al gasto programable del sector público presupuestario
2001	1,327,188.1	4,874.1	0.36%
2002	1,484,256.1	5,226.6	0.35%
2003	1,670,796.3	6,175.8	0.37%
2004	1,802,610.2	6,392.0	0.35%
2005	1,979,808.0	6,869.2	0.34%
2006	1,973,500.0	6,634.9	0.33%

Nota: Cifra estimada para el año 2006.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2006, pp. 75 y 285.

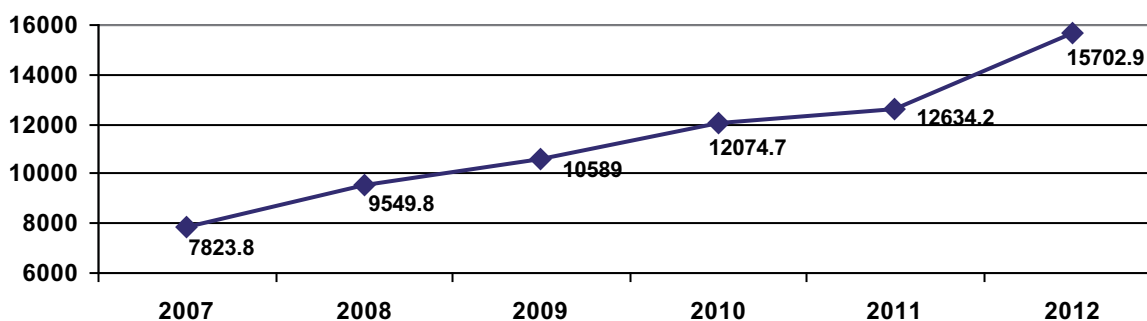
Gráfica 4. División de los recursos financieros federales para el desarrollo de la cultura, 2006



Nota: Cifra estimada para el año 2006.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2006, p. 75.

Gráfica 5. Recursos financieros para el desarrollo de la cultura 2007-2012 (millones de pesos)



Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Felipe Calderón Hinojosa, Poder Ejecutivo Federal, México, 2012, p. 368.

patrimonio y la diversidad cultural, promoción cultural nacional e internacional e infraestructura física.

Los recursos financieros federales para el desarrollo de la cultura y el arte representaron 0.31% del gasto total devengado del sector público presupuestario en 2007 y 0.42% en 2012 (Tabla 4).

Si bien se mantuvo la tendencia de una partida mayor de 0.3% del total del presupuesto, al final de la actual administración subió a porcentajes mayores de 0.4%, es decir, la proporción más alta de los últimos 10 años (Gráfica 6).

En comparación con otros países de América Latina, la parte del recurso destinado a cultura varía entre 0.04% y 0.5% del presupuesto nacional en 2009. La Gráfica 7 señala el caso de México frente a 9 de 10 naciones integrantes del Sistema de Información Cultural del Mercado Común del Sur (SICSUR).

El rubro Patrimonio y Diversidad Cultural tiene cerca de la tercera parte del presupuesto federal asignado al tema de cultura y arte en 2012; otras partidas importantes son lo relativo a la promoción cultural nacional e internacional (22.5%); infraestructura cultural (15.3%) y formación e investigación (10.8%).

La Gráfica 8 muestra la división en todas las categorías relacionadas con este tema.

Los 15,702.9 millones de pesos destinados a la cultura y el arte en el presupuesto federal de 2012 permitió apoyar a 180 estudiantes en el extranjero, 130 creadores escénicos, 200 jóvenes creadores, 865 participantes del Sistema Nacional de Creadores Artísticos (SNCA) y 145 beneficiarios de fomento y coinversiones.

Además, 13,308 bibliotecas operaban a escala nacional con 76.7 millones de volúmenes y una consulta estimada de 59.8 millones en este lapso.

Entre otras acciones realizadas destacan: 373 títulos y revistas impresas con una suma de tiraje mayor de un millón de ejemplares; 59 largometrajes y 20 cortometrajes; 1,164 proyectos apoyados por medio del programa de apoyo a las culturas municipales y comunitarias; 250 mil visitantes al Museo de las Culturas Populares; 31,487 horas de transmisión en radio y 40,478 de televisión distribuidos en 5,845 y 324 programas, respectivamente; 188 zonas arqueológicas y 175 museos con una afluencia cercana a 11 millones en cada uno de las dos categorías, entre otros.<sup>5</sup>

### Comentarios finales

El porcentaje del presupuesto federal en cultura y arte es minoritario en comparación con otros rubros

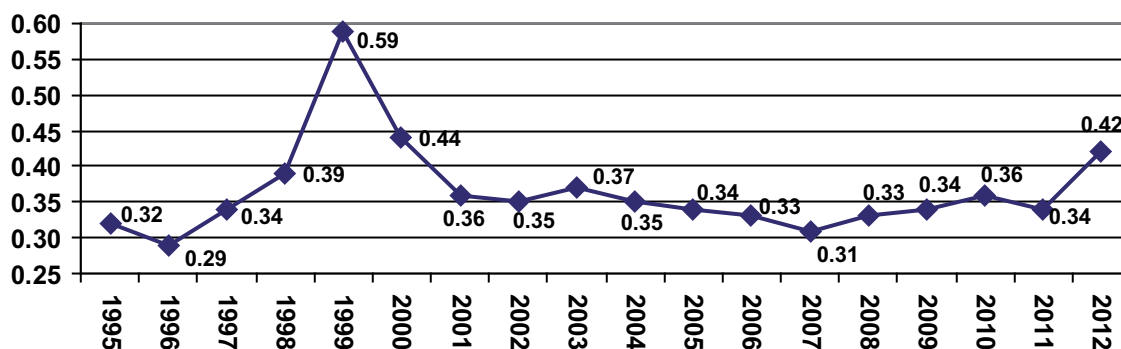
<sup>5</sup> Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Felipe Calderón Hinojosa, Poder Ejecutivo Federal, México, 2012, pp. 368-371.

Tabla 4. Comparativo entre el gasto neto total devengado del sector público presupuestario y los recursos financieros para el desarrollo de la cultura y el arte, 2007-2012

Año	Gasto neto total devengado del sector público presupuestario (millones de pesos)	Recursos financieros para el desarrollo de la cultura (millones de pesos)	Porcentaje del presupuesto ejercido en cultura respecto del gasto programable del sector público presupuestario
2007	2,498,977.8	7,823.8	0.31%
2008	2,894,806.5	9,549.8	0.33%
2009	3,114,065.4	10,589.0	0.34%
2010	3,355,288.0	12,074.7	0.36%
2011	3,655,756.8	12,634.2	0.34%
2012	3,706,922.2	15,702.9	0.42%

Nota: Cifra estimada para el año 2006.

Gráfica 6. Porcentaje del presupuesto ejercido en cultura respecto del gasto programable del sector público presupuestario, 1995-2012

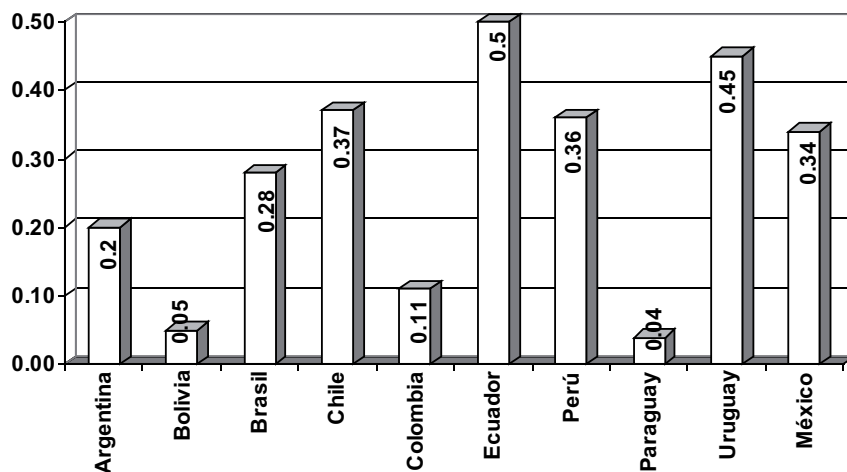


Nota: Entre 1995 y 2000 corresponde al gasto programable del sector público presupuestario.

Fuentes: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2000, pp. 71 y 254; Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2006, pp. 75 y 285, y Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Felipe Calderón Hinojosa*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2012. pp. 124 y 368.

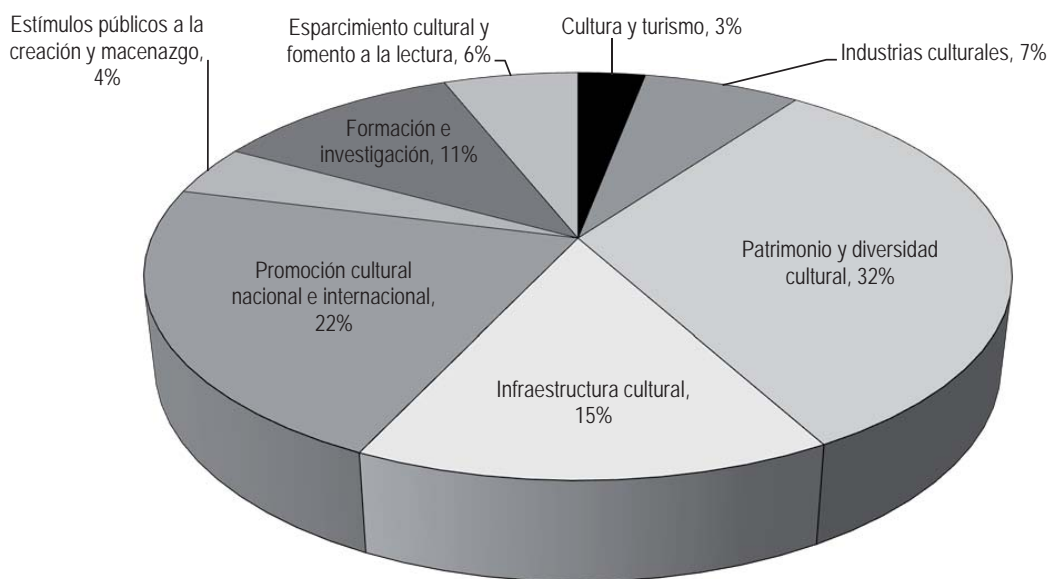


Gráfica 7. Porcentaje del recurso ejercido en cultura respecto del presupuesto nacional, 2009 (países seleccionados)



Fuente: Sistema de Información Cultural del Mercado Común del Sur (SICSUR), *Presupuesto Cultural*. Disponible en: [www.sicsur.org/estadisticas](http://www.sicsur.org/estadisticas) (fecha de consulta: 22 de octubre de 2012).

Gráfica 8. División de los recursos financieros federales para el desarrollo de la cultura y el arte, 2012



Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, Felipe Calderón Hinojosa, Poder Ejecutivo Federal, México, 2012, p. 368.

de gasto como educación, desarrollo social, salud, entre otros. En los últimos años el recurso otorgado a este tema osciló entre 0.3 y 0.4% del gasto programable del sector público presupuestario, que permitió beneficiar la operación de bibliotecas, impulsar la educación de los estudiantes interesados, abrir y conservar las zonas arqueológicas, exposiciones, museos, cortometrajes, horas de transmisión en radio y televisión, fomentar la creación cultural, realizar investigaciones, entre otras acciones que preservan el patrimonio cultural de nuestro país.

De acuerdo con la *Estructura programática a emplear en el proyecto de egresos 2013* emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) este tema será abordado en diferentes categorías

como: promoción de la cultura de México en el exterior, comunicación intercultural, producción y edición de libros, impulso al desarrollo de la cultura, transmisión de materiales educativos, construcción y equipamiento de espacios culturales, servicios educativos culturales, infraestructura, investigación, manifestaciones artísticas, conservación del patrimonio cultural e histórico, eventos y servicios, entre otros.

Las naciones enriquecen su identidad nacional al fortalecer sus expresiones artísticas. Esta riqueza material es única e irrepetible, sin embargo se vuelve fugaz y vulnerable sino recibe apoyo constante y si no se transmite a la sociedad en su conjunto.

## Reportes CESOP

- |      |  |   |
|------|--|---|
| 2007 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trabajo</li> <li>2. Relación México-Estados Unidos</li> <li>3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</li> <li>4. Seguridad pública</li> <li>5. Glosa del Primer Informe de Gobierno</li> <li>6. Proceso de Reforma del Estado</li> <li>7. Evaluación y gestión pública</li> <li>8. Poder Legislativo y opinión pública</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>31. Reforma fiscal</li> <li>32. Reforma del Congreso</li> <li>33. Órganos electorales locales</li> <li>34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte</li> <li>35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur</li> <li>36. Migración México-Estados Unidos</li> <li>37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo</li> <li>38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México</li> <li>39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno</li> <li>40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011</li> </ol>            |
| 2008 | <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Calidad de vida</li> <li>10. Sector energético</li> <li>11. El combate a la pobreza</li> <li>12. Opinión pública y gestión legislativa</li> <li>13. Infraestructura</li> <li>14. Competitividad y desarrollo</li> <li>15. Medio ambiente</li> <li>16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno</li> <li>17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009</li> <li>18. Políticas públicas</li> </ol>  | <p style="text-align: center;">2011</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>41. Telecomunicaciones</li> <li>42. Seguridad social en México</li> <li>43. Avances en la implementación de la reforma penal</li> <li>44. Análisis de resultados del Censo 2010</li> <li>45. Reforma política</li> <li>46. Cambio climático</li> <li>47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México</li> <li>48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)</li> <li>49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)</li> <li>50. Una perspectiva de opinión pública</li> </ol> |
| 2009 | <ol style="list-style-type: none"> <li>19. La nueva presidencia de Estados Unidos</li> <li>20. Proceso electoral 2009</li> <li>21. Crisis económica</li> <li>22. Influenza en México</li> <li>23. Cambio climático</li> <li>24. Evaluación de la jornada electoral</li> <li>25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social</li> <li>26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno</li> <li>27. Presupuesto social</li> <li>28. Crisis del agua</li> </ol> | <p style="text-align: center;">2012</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>51. Residuos sólidos urbanos en México</li> <li>52. Mujeres y elecciones</li> <li>53. Jóvenes: optimismo moderado</li> <li>54. Algunas notas sobre la opinión pública</li> <li>55. Elecciones 2012 (Tomo I)</li> <li>56. Elecciones 2012 (Tomo II)</li> <li>57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura</li> <li>58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)</li> </ol>   |
| 2010 | <ol style="list-style-type: none"> <li>29. Rumbo al centenario de la Revolución</li> <li>30. Reforma política</li> </ol>   |   |

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



# REPORTESOP

Núm. 59 • Octubre de 2012

