

O R T E

O P E R

C

E

S

O

P

CONSIDERACIONES EN TORNO AL TERCER INFORME
DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE PEÑA NIETO
Y DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE 2016
(Volumen I)

- 1 Presentación
Edgardo J. Valencia Fontes
- 3 Glosa del Tercer Informe de Gobierno y perspectiva del paquete económico
Gabriel Fernández Espejel
- POLÍTICA INTERIOR
- 8 Reformas al sistema de justicia penal y combate a la corrupción.
Informe de gobierno, opinión pública y agendas legislativas
José de Jesús González Rodríguez
- POLÍTICA ECONÓMICA
- 22 El sector energético en el Tercer Informe de Gobierno
y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016
Gabriel Fernández Espejel
- 30 La inversión en infraestructura en México:
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación-2016
y el Tercer Informe de Gobierno
Salvador Moreno Pérez
- 40 Desarrollo regional: ¿tema menor en el Tercer Informe de Gobierno
e *in crescendo* en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016?
Heriberto López Ortiz

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Edgardo J. Valencia Fontes
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Director de Opinión Pública

Óscar Javier Meléndez Chong
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Cavero Pérez
Coordinador de Vinculación y Difusión

Marco Antonio Villarín Albarrán
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Luis Alberto Hernández Tovar
Coordinador Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Santiago Michele Calderón Berra
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Heriberto López Ortiz
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Eduardo Leonel Pagaza Robles
Investigadores

Roberto Aschentrupp Toledo
Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Ricardo Ruiz Flores
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Editor

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 90, octubre de 2015. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 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 • Editor responsable Francisco J. Sales Heredia. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

Edgardo J. Valencia Fontes*

El Presidente de la República presentó ante el Congreso de la Unión y la ciudadanía el Tercer Informe de Gobierno 2014-2015 el primero de septiembre de este año. En él destaca los avances de la puesta en marcha de las reformas estructurales producto del Pacto por México. De igual manera informa acerca del estado de la República en múltiples temas y los retos por venir.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por su parte, entregó a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación el Paquete Económico 2016, que se integra con los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016.

El Paquete Económico 2016 se vuelve especialmente importante debido a las modificaciones presupuestarias que incorpora, como consecuencia del entorno adverso que se gene-

* Doctor en ciencias económicas con especialidad en planificación económica y social. Graduado en la Escuela Central de Planificación y Estadística, SGPIS, en Varsovia, Polonia. Director General del CESOP. Líneas de investigación: planificación de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo regional y rural. Correo electrónico: edgardo.valencia@congreso.gob.mx

ra en las finanzas públicas por la combinación de precios bajos en el mercado petrolero internacional y la caída en la producción de crudo en nuestro país. La SHCP encuentra en la metodología de presupuesto base cero una primera aproximación para enfrentar este escenario.

En este momento de coyuntura política, legislativa y económica, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados publica en dos volúmenes el *Reporte CESOP* número 90. Los artículos de esta publicación se ordenan de acuerdo con la presentación del informe de gobierno: política interior, económica, social y exterior. Cada texto trata temas del informe y los vincula al proyecto de presupuesto 2016.

El *Reporte* inicia con una presentación del paquete económico donde el Ejecutivo estima los ingresos del país, dependiendo de las condiciones internas y externas, así como el nivel de endeudamiento y el nivel de egresos. Las estimaciones son necesarias para proponer una serie de ajustes al presupuesto federal desde la perspectiva del “presupuesto base cero”.

En lo que respecta a la política interior, se presenta un artículo donde se describen los avances en la transformación del sistema

penal, así como los avances en el sistema anticorrupción. Ambos sistemas fueron producto de sendas reformas constitucionales y han recibido, en el caso del sistema penal, recursos especiales para su puesta en marcha. El artículo cita encuestas de opinión pública que muestran que en ambos temas la ciudadanía es escéptica.

En cuanto a la política económica el *Reporte* presenta tres artículos que hacen referencia a los avances en la reforma energética, en el plan de infraestructura y en el desarrollo regional. En los tres casos, durante los últimos tres años, se han presentado novedades transformadoras: ya sea en las reformas al sector energético, en el nivel de inversión en infraestructura y en los planes de una zona especial económica. Los artículos revisan el Plan Nacional de Desarrollo, el informe de gobierno y el presupuesto 2016, ofreciendo un panorama de avances y retos en los temas.

Con relación a la política social se presentan cuatro artículos: educación, pobreza y salud, reordenamiento urbano y cultura. El artículo sobre educación revisa los avances en

la reforma educativa informados por el Ejecutivo y analiza las necesidades de la infraestructura educativa, así como el presupuesto para 2016. En cuanto a la pobreza y salud de los ciudadanos se presentan los últimos datos de Coneval y se contextualizan con los datos de salud pública presentados, así como el presupuesto destinado a ambos rubros. En el artículo se consideran los avances y retos de ambos temas. En lo que respecta al desarrollo urbano, el artículo rastrea los avances de la nueva secretaría de Estado, Sedatu, y revisa los retos de legislación en el tema. No se deja de lado el gran tema sobre la propuesta de creación de la Secretaría de Cultura para conglomerar el ámbito cultural del país.

Finalmente, el *Reporte* considera la política exterior desde la perspectiva de los problemas migratorios en ambas fronteras y las instituciones y recursos destinados al respecto. El cierre se hace con un artículo de opinión pública en torno al presupuesto base cero considerando las variables que inciden en un mejor conocimiento de ambos temas por parte de la ciudadanía.

Glosa del Tercer Informe de Gobierno y perspectiva del paquete económico

Gabriel Fernández Espejel*

Tercer Informe de Gobierno

El informe de gobierno da a conocer el balance del estado que guarda la administración pública federal, la cual se planteó desde un principio impulsar los cambios estructurales que suponen acelerar el desarrollo del país; hasta el momento contabiliza la aprobación de trece reformas. El marco general que las contiene propone cinco metas nacionales:

1. Un México en Paz
2. Un México Incluyente
3. Un México con Educación de Calidad
4. Un México Próspero
5. Un México con Responsabilidad Global

En la primera meta y en específico en el tema de política interior, el presente *Reporte CESOP* brinda los avances que se tienen en seguridad: sistema penal y Sistema Nacional Anticorrupción.

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

Como parte de la meta de Un México Próspero, la publicación incorpora el sector energético, básicamente mercado petrolero y energía eléctrica, avances en infraestructura, las zonas especiales desde una perspectiva regional, el reordenamiento urbano y medioambiente.

En política social dentro de la meta Un México Incluyente, se revisan las acciones en el sector salud. En Un México con Educación de Calidad se reportan los temas educativos y culturales; en el primer tema, aquellos que se relacionan con la reforma educativa; en el segundo, se aborda la creación de la Secretaría de Cultura.

Finalmente, en Un México con Responsabilidad Global se hace un recuento de los programas conjuntos que se tienen con organismos multilaterales y académicos en temas migratorios y de derechos humanos.

Política de gasto en un entorno adverso

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2016 se diseñó, de acuer-

do con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), bajo un entorno económico externo adverso y volátil, que genera presiones en las finanzas públicas, sobre todo, por la caída en la explotación y en los precios del petróleo. El pronóstico de crecimiento del producto interno bruto (PIB) es de al menos 2% al cierre de 2015, mientras que el piso es de 2.6 para 2016.

Los retos de mayor relevancia que se esbozan en el PPEF son: concretar las reformas estructurales que se aprobaron en la primera mitad del sexenio, frenar el creciente endeudamiento del país, enfrentar las nuevas condiciones en el mercado petrolero nacional e internacional, y regresar a un entorno de finanzas públicas sanas, ya que de reflejar un equilibrio la Cuenta Pública en 2007, acumulará un saldo negativo de 3.5% del PIB al finalizar el año.

Los ingresos petroleros —tema que se cubre en el *Reporte CESOP*— explican el panorama que esboza el PPEF, pues muestran una combinación de una caída en la producción y el desplome de los precios internacionales, este último hecho asociado al cambio en Estados Unidos, que de ser un país netamente importador ahora exporta parte de su producción de crudo. En este escenario, Hacienda prevé una caída anual de 30% en los ingresos del hidrocarburo; es decir, 4.5 como porcentaje del PIB en términos anuales.

Para contextualizar, Hacienda señala que el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación de 48.1 dólares por barril (dpb) de enero a agosto de 2015 refleja una disminución de más de 44% frente a lo observado (86 dpb) en igual periodo de 2014. En la elaboración del PPEF, el precio que calcula con base en la fórmula determinada es de 54.7 dpb; no

obstante, lo fija en 50 dpb debido a la tendencia negativa que prevalece en los mercados.

Entre las prioridades presupuestarias del gobierno se enlista la seguridad nacional en el marco de la meta Un México en Paz. En el subtema de seguridad interna hace una revisión sobre los alcances del sistema penal y el Sistema Nacional Anticorrupción. El PPEF 2016 dice que el país avanza firme hacia el nuevo sistema penal que habrá de instituirse en junio de 2016.

El gasto, 790 millones de pesos (mdp), se eroga a través de la Secretaría Técnica para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y se dirige principalmente a los estados a fin de que modifiquen sus sistemas acusatorios. No obstante, el documento que incorpora el *Reporte CESOP* detalla el contenido de la reforma y pone en tela de juicio el sentir triunfalista del gobierno federal, ya que sólo seis entidades han logrado su implementación y 25 más sólo reportan avances.

La Procuraduría General de la República, con base en la reforma hacia un nuevo sistema de justicia acusatorio, deberá de transformarse en este periodo en la Fiscalía General de la República que acogerá, entre otros, a la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, que favorezcan los mecanismos alternativos de solución, jueces de control y enjuiciamiento, por citar algunos.

En la parte del presupuesto orientado al desarrollo social, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se constituye esta área como prioridad para consolidar un México incluyente, por lo que da un giro sustancial en su aproximación al buscar dejar atrás una política asistencialista, ya que no fue suficiente

para sacar a la población de la pobreza, para dirigirse a un enfoque integral que se centra en garantizar los derechos sociales de los mexicanos, decisión que explica el énfasis que se asigna a la Cruzada Nacional contra el Hambre.

De esta forma, el diseño presupuestal y de políticas se sustenta en las directrices del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que intenta mitigar la pobreza y pobreza extrema al disminuir las carencias sociales y dar acceso efectivo a los derechos sociales. Así, los programas “fuertemente prioritarios” del Coneval se concentran en solucionar carencias de ingreso, de acceso a la alimentación y por rezago educativo, tema este último que se aborda a mayor profundidad en este número del *Reporte CESOP*.

Los programas presupuestarios dirigidos a reducir el rezago educativo giran alrededor de la prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria, educación para adultos, educación para indígenas, así como el Programa Nacional de Becas, entre otros. Prospera incorpora parte de esos programas que coordinan de manera transversal o independientemente las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público.

En los indicadores para la definición, identificación y medición de la pobreza se encuentra la carencia en el acceso a servicios de salud, que integran los derechos para el desarrollo social, con antecedentes que alertan sobre nuevos riesgos epidemiológicos que se suceden con el proceso de envejecimiento en nuestro país (transición poblacional), así como por la adopción creciente de modos de vida perjudiciales (mala alimentación, obesidad, sedentarismo y adicciones, entre otros).

No obstante, el PPEF 2016 en la secretaría del ramo se centra en la reingeniería de procesos en una búsqueda por mejorar la transferencia de recursos a las entidades federativas y en la vigilancia de servicios médicos en el Sistema Nacional de Salud. Cambios motivados más en la eficiencia presupuestal que en la atención médica.

En el interés de reducir las brechas sociales en la atención en salud, el PPEF favorece al Seguro Popular con 75 mil mdp para el fortalecimiento de la infraestructura física hospitalaria y mantener la meta de afiliados. Otro esfuerzo en la materia es la aportación de 2.7 mil mdp al Programa Seguro Médico Siglo XXI para lograr una cobertura de 5.8 millones de niños menores de 5 años en medicina preventiva, y atención de primero, segundo y tercer nivel. No menos relevantes son casi 2 mil mdp que se suman al Programa Universal de Vacunación. Otras áreas de interés se incorporan en artículo *ex profeso* aquí contenido.

Entre los programas fuertes y medianamente prioritarios del Coneval, que incorpora el PPEF 2016 y que se vinculan a los derechos sociales a un medio ambiente sano —área que explora el *Reporte CESOP*— se tienen: sanidad agroalimentaria, de fomento a la agricultura, de desarrollo y protección forestal, de aprovechamiento sustentable de recursos, de gestión integral de residuos, plantas de tratamiento de aguas negras y grises, infraestructura hídrica, agua limpia, agua potable, alcantarillado y saneamiento, por citar algunos. Estas políticas se concentran en las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y Hacienda y Crédito Público.

El gasto en infraestructura figura entre los programas del PPEF que impulsan la producti-

vidad y la actividad económica. El programa incorpora servicios básicos para vivienda en zonas urbanas y rurales, así como para garantizar el acceso efectivo el derecho a la vivienda; reconstrucción y mantenimiento de carreteras; conservación de caminos rurales y carreteras alimentadoras, e infraestructura ferroviaria y portuaria.

El gasto en carreteras busca mejorar las condiciones de seguridad y propiciar el desarrollo económico y social. Para la red federal se contempla una erogación de más de 26,600 millones de pesos para la construcción y modernización de 609 kilómetros; en caminos rurales se presupuesta 6,863 mdp en conservación, reconstrucción y supervisión de 9,360 km; tema abordado con mayor detalle en este suplemento.

El ferroviario, por su parte, busca incrementar la cobertura territorial. El gasto asciende a más de 19 mil mdp para la construcción de trenes, de libramientos y estudios de proyectos ferroviarios. Finalmente, en transporte aéreo se destinan 5 mil 700 mdp, que absorbe en su mayoría el nuevo aeropuerto alterno de la Ciudad de México. Otros gastos importantes en el Ramo 9 son en el sistema satelital y en la transición digital en televisión.

Como parte de la meta Un México con Educación de Calidad, el Ejecutivo federal da a conocer a través del PPEF 2016 un cambio institucional estratégico en la cultura, pues la incorpora como un subsector prioritario, por su importancia como un medio de cohesión social, una estrategia de prevención del delito y un eje vinculante entre la comunidad y los espacios públicos; sin olvidar los siglos de historia y tradición ni la amplia producción cultural actual, con una contribución al PIB nacional de 2.7 por ciento.

A través de la creación de la Secretaría de Cultura —apunta Hacienda— se busca una mayor coordinación, planeación y conducción de la política nacional cultural, sin que esta nueva disposición implique un mayor costo administrativo o carga para las finanzas públicas ni que se pierda el rumbo del Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 cuya función es promover, difundir y apoyar la cultura de México a nivel nacional e internacional.

Finalmente, el análisis que se hace en política exterior en esta publicación mensual, se focaliza en migrantes y derechos humanos. La estrategia programática del PPEF 2016 apenas menciona el programa para prestar servicios de protección y asistencia consular, y expedir documentación consular y migratoria de identidad y viaje. Sin embargo, el Tercer Informe de Gobierno enlista un mayor número de acciones.

El gobierno federal destaca los programas de atención a migrantes vulnerables (menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores y víctimas de delitos graves) que buscan su regularización, así como la garantía de sus derechos en salud, educación, justicia, registro civil, certeza jurídica y, en algunos casos, de residencia.

En el Programa Conjunto de Migrantes en Tránsito y el “Protocolo de detección de niñas, niños, adolescentes no acompañados o separados con necesidad de protección internacional” se trabaja con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); con el Banco Mundial, la Universidad de California en San Diego y el Instituto Nacional de las Mujeres se concretó el proyecto “Explotación laboral de las mujeres migrantes en la frontera sur”, y con la Comi-

sión Nacional de los Derechos Humanos se avanza en la creación de un sistema nacional único de datos para la búsqueda e identificación de las personas migrantes desaparecidas, entre otros.

Otras voces, comentarios finales

Los artículos de la publicación confrontan y enriquecen los diferentes temas del informe de gobierno y del proyecto de presupuesto con fuentes y estudios no oficiales. En esta línea, se puede citar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que a pesar de su optimismo sobre la bondad de las reformas estructurales, redujo su meta de crecimiento del PIB de 3.9% que había vaticinado en enero a 2.9 en junio pasado.¹

El organismo con sede en París revela en su último pronóstico para la economía mexicana que el crecimiento lo impulsa el sector exportador a raíz de la mayor demanda en

Estados Unidos. Considera que los cambios estructurales inciden positivamente en la confianza de los inversionistas; no obstante, los precios globales del petróleo ponen en duda los efectos de la reforma energética.

Por su parte, el semanario inglés *The Economist* recientemente² señaló la existencia de dos Méxicos: uno reformador y otro sumergido en la pobreza. Uno que vive al ritmo de la economía estadounidense, otro que vive en el rezago perenne y con carencias. *The Economist* advierte que esta dualidad es reflejo de la necesidad de las reformas estructurales y también es evidencia de que no son suficientes.

Finalmente, en el tema de seguridad y corrupción se traen a colación las publicaciones del Woodrow Wilson Center,³ en especial del *Mexico Institute*, que hace una retahíla de casos de corrupción e impunidad durante el presente sexenio con la única intención de destacar la oportunidad que esto supone para el actual gobierno de actuar en la materia y revertir el sentir de indefensión en la población.

¹ En [<http://www.oecd.org/eco/surveys/Mexico-Overview-2015.pdf> y <http://www.oecd.org/economy/mexico-economic-forecast-summary.htm>] (consulta: 28 de septiembre de 2015).

² En [<http://www.economist.com/news/leaders/21665027-its-combination-modernity-and-poverty-mexico-provides-lessons-all-emerging?cid1=cust/ednew/n/n/n/20150917n/owned/n/n/nwl/n/n/n/email>] (consulta: 28 de septiembre de 2015).

³ En [<https://www.wilsoncenter.org/publication/mexico-the-fight-against-corruption>] (consulta: 28 de septiembre de 2015).

Reformas al sistema de justicia penal y combate a la corrupción. Informe de gobierno, opinión pública y agendas legislativas

Las altas expectativas en las reformas en materia de combate a la corrupción y sobre el sistema de justicia penal implementadas recientemente se enfrentan a un proceso en el que la entrega de resultados tangibles en la materia es considerada como impostergable.

José de Jesús González Rodríguez*

Algunos datos del sistema de justicia penal

En el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018 se hace mención del estado que guarda el sistema de procuración y administración de justicia en nuestro país. Como elemento inicial del diagnóstico ahí esbozado se señala que se perciben ineficiencias, incertidumbre y altos costos; situación que se ha visto reflejada en los altos índices de impunidad, de corrupción, y en el ineficiente desempeño de las instituciones de justicia. En el análisis se añade que la inercia burocrática en las oficinas gubernamentales de seguridad pública y de procuración de justicia ha generado rezago frente al incremento de la violencia y la delincuencia observado a nivel nacional y que esta situación además de atentar contra la convivencia social, propicia que un alto porcentaje de la población

sufra deterioro en su calidad de vida, menosca- bo a la cohesión social y ausencia de confianza frente a las instituciones del Estado.¹

En la perspectiva expuesta en el documen- to en mención se hace referencia a que en ma- teria de procuración de justicia la percepción no es alentadora, ya que las encuestas y son- deos de opinión pública levantados al efecto describen a éste como disfuncional, ineficiente y poco confiable, lo que se traduce en un bajo interés por parte de la ciudadanía para acercar- se a las instituciones correspondientes debido a los pocos incentivos que poseen para ello, ya que consideran tal situación inútil por la des- confianza en las autoridades, por los altos cos- tos que implica o por resultar contraproducen- te para las víctimas, señalándose además que la percepción que los ciudadanos tienen sobre la procuración de justicia en México es, en tér- minos generales, negativa, pues a la mayoría le parece lenta, ineficaz y plagada de corrup- telas.²

* Licenciado en derecho y economía por la Univer- sidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador de la Dirección de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración, derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

¹ Procuraduría General de la República, “Progra- ma Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2013.

² *Idem*.

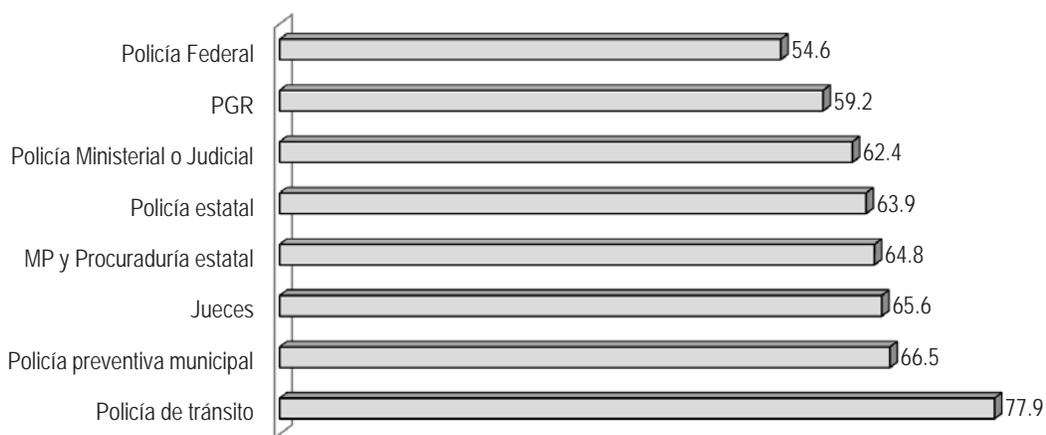
La Gráfica 1 permite identificar la opinión de la ciudadanía en torno a cómo es percibido el fenómeno de la corrupción en México en algunos tipos de autoridades con funciones de procuración y administración de justicia a nivel nacional. La opinión pública al respecto, identifica como corruptas a las autoridades con funciones en la materia en porcentajes que van desde 54.6% hasta 77.9% de la población consultada.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (Envipe) se tiene que la diferencia entre los delitos cometidos y los denunciados —es decir, las denominadas *cifras negras* del delito— son altas y han ido en aumento. La encuesta en cita, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), estima que a nivel nacio-

nal la cifra negra rondaba 92% en 2010. Para 2012 reportó que sólo 12.2% de los delitos fueron denunciados y que de este porcentaje sólo 64.7% dio origen a una averiguación previa. Es decir, que únicamente en 7.9% de los delitos se inició una investigación. En la medición 2015 se advierte que la cifra negra a nivel nacional ascendió a 92.8%, en donde en tan abrumador porcentaje no hubo denuncia o no se inició una averiguación previa.³ Los datos de la situación anotada se detallan por entidad federativa en el Mapa 1.

La Procuraduría General de la República (PGR) ha sostenido que un factor determinante en la tasa de impunidad en una sociedad es la capacidad de investigación, esclarecimiento y captura de los probables responsables. Al respecto, debe tenerse presente que entre 1999 y 2012, de las 2.1 millones de denuncias presen-

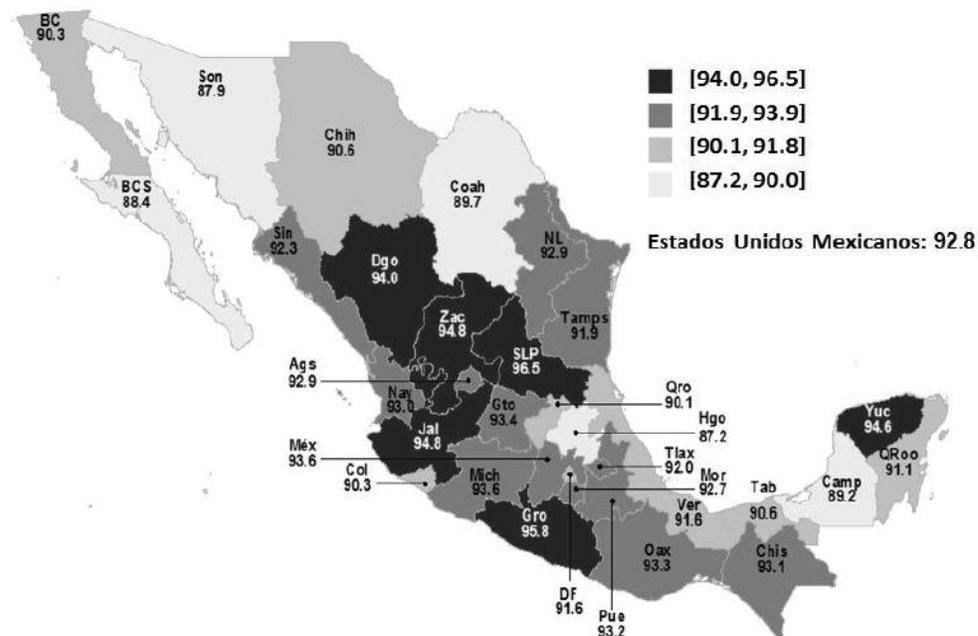
Gráfica 1. Percepción de corrupción en autoridades 2015 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (Envipe), INEGI, México, 2015.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 (Envipe), INEGI, México, 2015.

Mapa 1. Cifras negras del delito por entidad federativa 2015 (porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (Envipe, INEGI, México, 2015).

tadas ante el Ministerio Público de la Federación, solamente 14.33%, es decir, poco más de 300 mil, se tradujeron en una sentencia condenatoria. En lo que respecta al fuero común, se tiene que de 2000 a 2012 se presentaron 19.9 millones de denuncias, y que de esas denuncias se dictaron sólo 1.4 millones de sentencias condenatorias, lo que representa 7.2%. Es decir, que de cada cien denuncias presentadas sólo se emitió sentencia condenatoria en siete casos.⁴

En los razonamientos expuestos en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, la PGR argumenta que además de la impunidad, el sector de procuración de justicia presenta problemas de eficiencia en lo que a actuación ministerial se refiere, lo anterior debido a inercias burocráticas, a mala orga-

nización, a la indiferencia y a las limitaciones técnicas de las autoridades encargadas de investigar la comisión de delitos. Lo anterior, sumado a la inactividad o el retraso en el desahogo de las tareas de procuración de justicia, que según la propia PGR han sido también formas de negar ésta y de fomentar la impunidad. Al respecto, se tiene que entre 1999 y 2012 cada averiguación previa —sin contar aquellas que fueron consignadas con el detenido—demoraron en integrarse un promedio de 223 días, es decir, un plazo cercano a los ocho meses.

En lo que a delitos del fuero común se refiere, se tiene que en 17 estados el porcentaje de consignaciones con respecto a las denuncias es menor a 10%. En el fuero federal, la PGR reporta que del total de las averiguaciones previas iniciadas en el periodo de 1999 a 2012, se consignó 35.13%; se determinó el no ejercicio

⁴ Procuraduría General de la República, “Programa Nacional de...”, *op. cit.*

de la acción penal en 35.54% y 23.51% se envió a reserva.⁵

Sistema Nacional Anticorrupción

Como parte de las acciones sobre el tema, el Ejecutivo federal ha enunciado diversas medidas vinculadas a la creación de un organismo autónomo encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos en actos de corrupción. Lo anterior derivado de las reformas constitucionales de mayo de 2015 que sientan las bases para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes competentes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.⁶

Los avances que el titular del Ejecutivo federal reporta al respecto comprenden, entre otros, la creación de un registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas, así como un directorio de proveedores y contratistas sancionados por el gobierno federal y los motivos de la inhabilitación. Lo anterior junto con la obligación de que en la declaración patrimonial que realizan los servidores públicos se incluya un apartado específico sobre posibles conflictos de interés.

⁵ *Idem.*

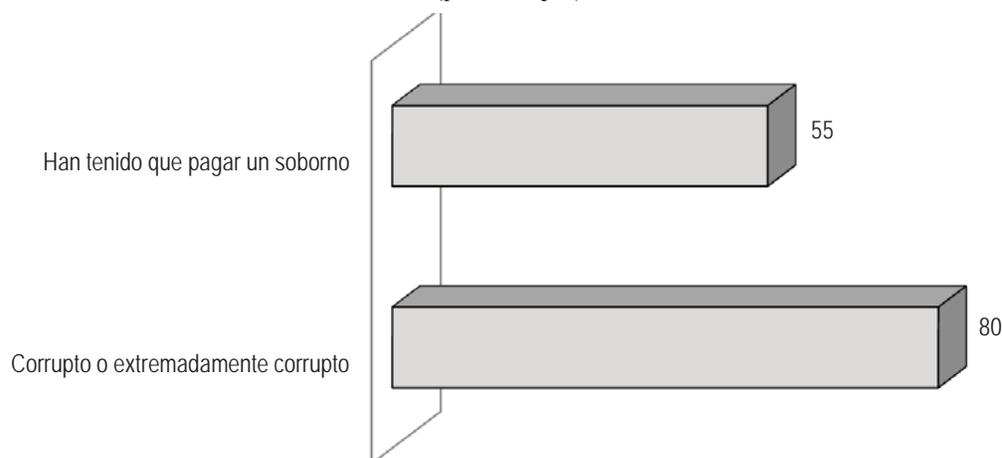
⁶ Véase dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 26 de febrero de 2015, núm. 4223-III.

De acuerdo con los datos visibles en el Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, se tiene que de diciembre de 2012 a junio de 2015 los órganos internos de control y las unidades administrativas auditoras de la Secretaría de la Función Pública promovieron la recuperación de recursos al erario, por 7.7 mil millones de pesos. En cuanto al periodo de octubre de 2014 a junio de 2015, las recuperaciones ascendieron a 2.4 mil millones de pesos. En el informe del Ejecutivo federal se sostiene que de septiembre de 2014 a junio de 2015 se realizaron 2,579 actos de fiscalización a las dependencias y entidades de la administración pública federal; que entre septiembre de 2014 a julio de 2015 se realizaron de manera directa 62 auditorías y que de manera conjunta con los órganos estatales de control de las entidades federativas se efectuaron 169 más, lo que dio como resultado un total de 231 auditorías, en las que se revisaron 37 fondos y programas federalizados.⁷

Asumiendo que uno de los retos más serios que enfrenta el sistema de justicia en nuestro país es el del control de las prácticas de corrupción, la Gráfica 2 muestra los porcentajes de personas que fueron consultadas en un ejercicio coordinado por Transparencia Internacional encaminado a identificar la percepción ciudadana en nuestro país acerca de la presencia de ese fenómeno en el Poder Judicial. Los reactivos incluidos en la ilustración indican que más de la mitad de las personas consultadas han tenido que pagar sobornos en el ámbito judicial en México, mientras que ocho de cada 10 personas consideran

⁷ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, México, 2015.

Gráfica 2. Percepción de la corrupción en el Poder Judicial en México (porcentajes)



Fuente: Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción 2013, Reino Unido, 2013.

como corrupta o extremadamente corrupta a la judicatura nacional.⁸

Es de tener presente que diversos estudios de opinión pública se han enfocado al análisis del tema y han detectado que ocho de cada 10 policías son factibles de ser sobornados o sugieren que 64% de los empleados de las Agencias del Ministerio Público se dejaría sobornar, aunado a la percepción de que más de la mitad de las personas de este país creen corruptos al personal de los juzgados. Ante la presencia de cifras de esta naturaleza es cuando se identifica la magnitud del reto que representa el cambio de percepciones sociales en torno al fenómeno de la corrupción en México y de los desafíos que enfrentan las reformas al sistema de justicia en materia penal. Los datos anteriores y otros similares se encuentran integrados en la Gráfica 3.

Cada año la organización Transparencia Internacional publica el Índice de Percepción

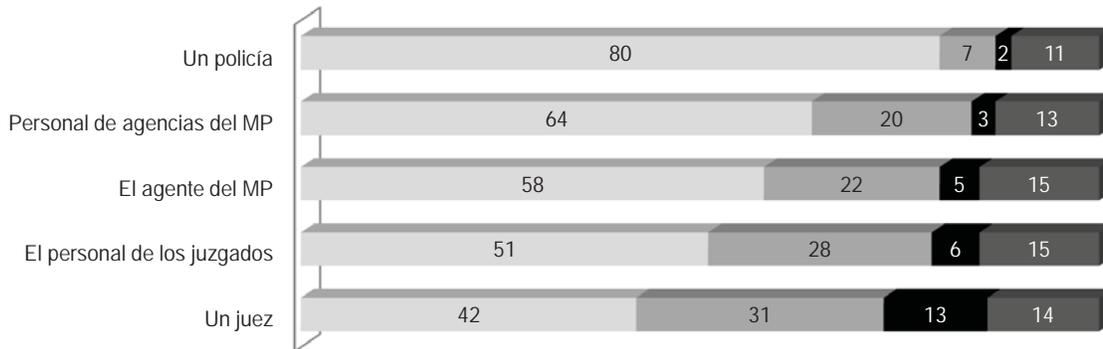
⁸ Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción 2013, Reino Unido, 2013.

de la Corrupción. En el Mapa 2 se advierte una escala cromática que permite identificar los niveles de percepción de corrupción en el sector público en 175 naciones para 2014. La ilustración sitúa a los sistemas de gobierno de los países en una escala de “muy corrupto” a “ausencia de corrupción”. Transparencia Internacional sitúa este año a México en el lugar 103 de 175, entre las naciones con mayores índices de corrupción.

Además de otras valoraciones, Transparencia Internacional ha señalado que, entre las naciones de América Latina, nuestro país — junto con Brasil— en lugar de hacer uso positivo de su influencia como líder geopolítico parecería que se esmera por mostrar estancamiento e incluso retroceso, al haber permitido el abuso del poder y el saqueo del país.⁹

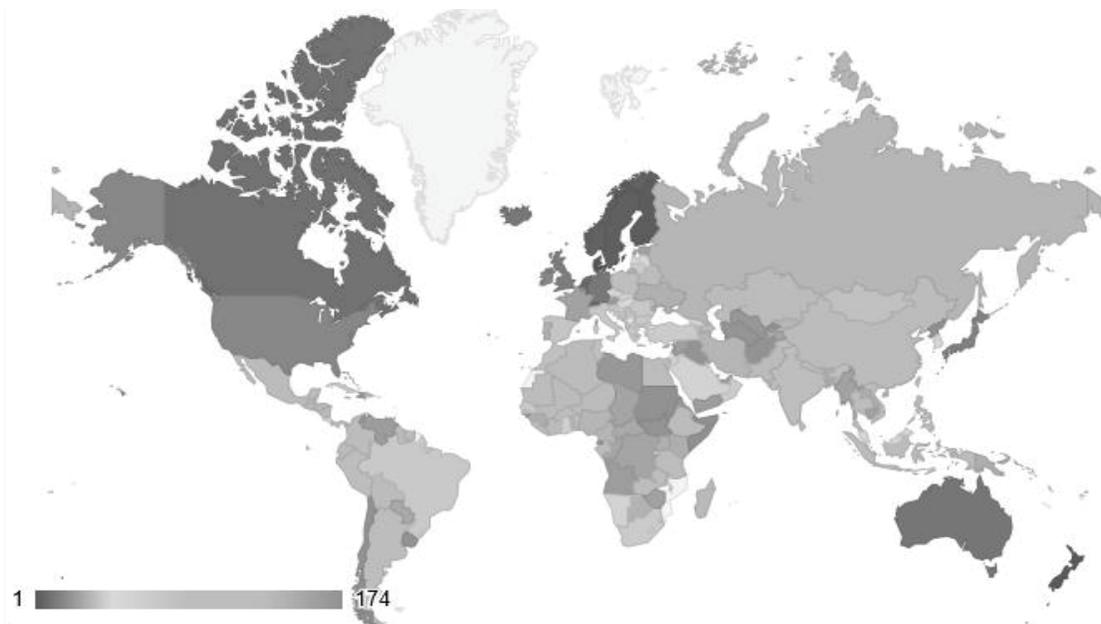
⁹ Transparencia Internacional, “Corrupción en las Américas: ¿El bueno, el malo y el feo?”, *Archive Miscellaneous*, boletín de Transparencia Internacional, 3 de diciembre de 2014.

Gráfica 3. ¿Qué tan probable es que en México se deje sobornar..?
(porcentajes)



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Secuestro, justicia y derechos humanos”, Encuesta telefónica nacional, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2008.

Mapa 2. Índice de Percepción de la Corrupción a nivel internacional 2014



Fuente: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2014 a nivel internacional, Transparency International, Berlín, 2014.

El Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Tercer Informe de Gobierno

Como parte de las acciones dadas a conocer en el Tercer Informe de Gobierno en materia de procuración de justicia y de combate a la corrupción se menciona que el gobierno federal, a través de la Procuraduría General de la República, ha visualizado tres metas en la materia: 1) abatir la impunidad; 2) lograr una procuración de justicia efectiva; y 3) combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia. Cada uno de esos enunciados implica la realización de diversas acciones, mismas que por su naturaleza hacen necesario, en algunos casos, la coordinación con autoridades estatales o la participación del Poder Judicial Federal y del Congreso de la Unión, a fin de que en el ámbito legislativo se logre impulsar la aprobación de las reformas correspondientes.

El Cuadro 1 concentra algunos datos generales de las reformas legislativas vinculadas con los temas de la justicia penal y el combate a la corrupción que fueron aprobadas por las cámaras del Congreso en la legislatura recién concluida.

Como parte de las propuestas legislativas inherentes al tema, el Ejecutivo señala también varias iniciativas no aprobadas aún por el Congreso, pero que deben entenderse como parte del proceso de reformas al sistema de justicia penal. Entre las reformas pendientes, el titular del Poder Ejecutivo señala las siguientes:¹⁰

¹⁰ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, México, 2015.

- a) La denominada *miscelánea penal* presentada en noviembre de 2014, que busca reformar 10 disposiciones jurídicas del ámbito federal a fin de fortalecer la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA).¹¹
- b) Iniciativa de Ley Nacional de Ejecución Penal.
- c) Iniciativa de reforma a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada presentada en noviembre de 2014.
- d) Iniciativa de reforma constitucional a fin de facultar al Congreso para expedir leyes que establezcan los delitos y faltas contra la federación y las penas y sanciones que por ello deban imponerse. La iniciativa se presentó en diciembre de 2014.

Es de tener presente que el trabajo legislativo en los siguientes meses exigirá la promulgación de nuevas leyes generales, la emisión o reforma de leyes orgánicas y la adecuación de un número indeterminado de leyes federales vinculadas al Sistema Nacional Anticorrupción —incluyendo materias tan delicadas como las leyes que regulan la contratación de adquisiciones y de obra pública,

¹¹ La iniciativa busca reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de Defensoría Pública, el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Instituciones de Crédito.

Cuadro 1. Reformas legislativas relacionadas con los temas de justicia y corrupción

| <i>Normatividad aprobada</i> | <i>Naturaleza y objeto</i> |
|--|---|
| Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se reforma el Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 29 de diciembre de 2014. | Aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal mediante la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad. La ley entrará en vigor en los términos del Código Nacional de Procedimientos Penales y de acuerdo con lo que establezca el Congreso de la Unión y los congresos locales. |
| Decreto que reforma el artículo primero transitorio del Decreto que expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes y se adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se adiciona la Ley Orgánica de la PGR y se reforma la Ley Federal de Defensoría Pública. <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 24 de diciembre de 2014. | Determina que el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Justicia para Adolescentes entrará en vigor cuando el CNPP esté vigente en la totalidad del territorio nacional, sin que pueda exceder el 18 de junio de 2016. |
| El 2 de julio de 2015 se publicó en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el Decreto por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | Que la federación y las entidades establezcan un sistema integral de justicia para adolescentes acorde al Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Faculta al Congreso para expedir la ley nacional en la materia y abroga la Ley vigente. Dentro de los 180 días se deberá expedir la legislación nacional en la materia. |
| Reformas al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 10 de julio de 2015. | Establece la facultad del Congreso para expedir las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. |
| El 27 de mayo de 2015 se publicó en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones constitucionales en materia de combate a la corrupción. | La reforma establece el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización de recursos públicos. |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, México, 2015.

o el otorgamiento de concesiones públicas, entre otras—, además de las modificaciones posteriores que deben hacerse en las constituciones y las leyes de los estados y del Distrito Federal. La puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción plantea así uno de los mayores desafíos legislativos que haya conocido la historia reciente del país, tanto por su dimensión como por su relevancia. Aunado a que ese trabajo de diseño y deliberación debe concluirse —en todo lo fundamental— a más tardar en mayo de 2016, tal como lo ordena el texto constitucional.¹²

En consonancia con lo anterior, son de tener presentes las propuestas que en materia de justicia y combate a la corrupción han presentado los diversos grupos parlamentarios como parte de sus respectivas agendas legislativas al inicio de la LXIII Legislatura. Dichas propuestas se encuentran resumidas en cuanto a su naturaleza y sus alcances en los anexos 1 y 2, adjuntos en la parte final de este escrito.

Ahora bien, reasumiendo los datos contenidos en el Tercer Informe de Gobierno en lo relativo a la instauración del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, el Ejecutivo federal señala diversas acciones de gobierno llevadas a cabo en el periodo que comprende del 1 de diciembre de 2012 al 31 de agosto de 2015 al respecto.

En primer lugar, destaca el incremento sustancial del financiamiento para apoyar la implementación del sistema en las entidades federativas, a donde en el periodo 2012-2015 se han canalizado más de 9,919 millones de pesos, lo que a decir del Ejecutivo federal re-

presentó un aumento de 337% más que en el periodo 2008-2012.

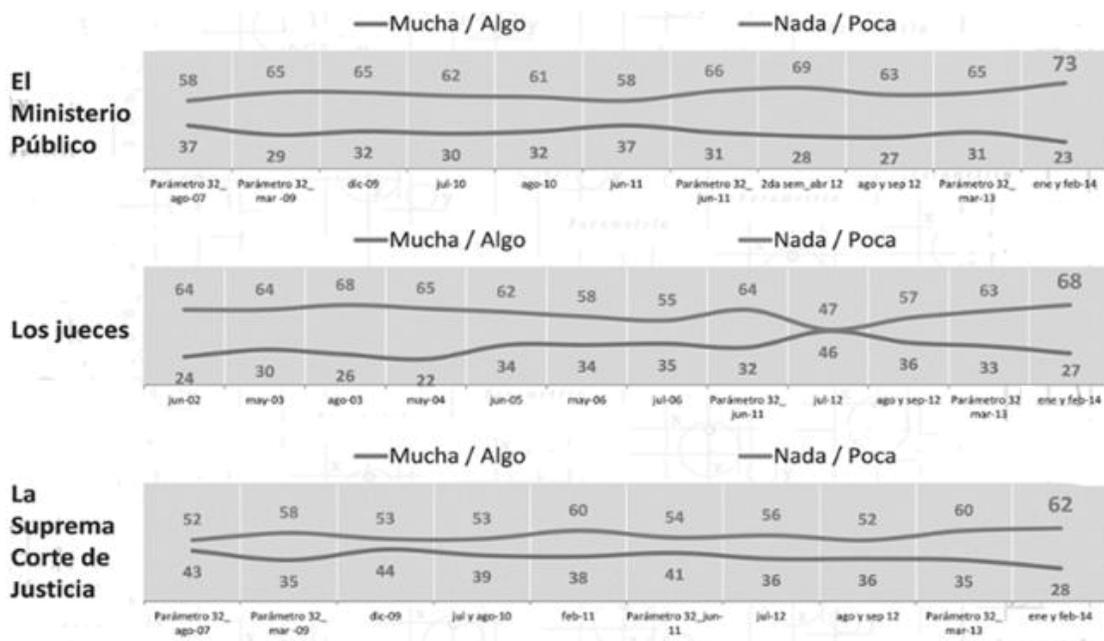
Otro aspecto al que se alude es que el número de proyectos financiados para implementar el sistema en las entidades federativas se incrementó de un total de 475 proyectos en la administración anterior, a un total de 2,012 proyectos enfocados éstos a la evaluación, seguimiento, normatividad, tecnologías de la información, infraestructura, equipamiento, capacitación y difusión del sistema en referencia. Lo anterior se traduce —de acuerdo con los datos del Ejecutivo— en que se hayan destinado más de 440 millones de pesos para capacitar un total de 130 mil operadores de los distintos perfiles del SJPA.

Frente a la eventual implementación del nuevo sistema de justicia penal en el país es oportuno recordar la percepción ciudadana en torno a la confianza que le inspiran las actuales instituciones vinculadas a la procuración y administración de justicia en México. Los datos de la Gráfica 4 permiten apreciar la evolución de las tendencias al respecto desde 2002 a 2014. Como se advierte, la opinión ciudadana sobre el tema muestra insatisfacción en torno a las instituciones consideradas en la encuesta y tal percepción ha sido un elemento señalado de manera recurrente en diversos estudios sobre el tema.

En cuanto a los requerimientos financieros necesarios para la implementación del SJPA, el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2015 señala que dicho monto ascendió a mil millones de pesos, cantidad destinada a la implementación de la reforma en los estados. Además de que —de acuerdo con la información divulgada por el Ejecutivo federal— se destinaron 188.2 millones de pesos para capa-

¹² Alianza Cívica, *Artículo 19 et al.* “Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción”, 24 de septiembre de 2015.

Gráfica 4. Podría decirme, ¿qué tanta confianza le inspiran...?
(porcentajes 2002-2014)



Nota: Suma 100% agregando “no sabe” y “no contesta”. Fuente: Parametría, encuesta nacional en vivienda, diciembre de 2013.

citar, durante 2015, a 65,906 operadores en los diversos ámbitos del sistema, además de que hubo necesidad de impulsar la expedición o modificación de 448 leyes locales y 21 federales, lo anterior para ajustar su contenido a los principios del sistema y del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Sobre el particular deben considerarse algunos datos derivados de un estudio llevado a cabo por The World Justice Project con referencia a los diversos sistemas de justicia y la presencia de corrupción en los poderes del Estado a nivel internacional. En los criterios de evaluación del estudio anotado se tiene que la calificación más cercana a 0.00 corresponde a la peor situación posible de un país en su Estado de derecho y en la evaluación de su sistema de justicia penal, mientras que la más

cercana a 1 indica el mejor resultado posible. El esquema incluido en la Gráfica 5 señala la calificación asignada a nuestro país en ambos rubros.¹³

Retomando los datos divulgados en el informe de labores de Enrique Peña Nieto con relación al tema del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, menciona que a nivel local el sistema ya opera totalmente en seis entidades federativas: Chihuahua, Morelos, México, Yucatán, Nuevo León y Durango. En 25 más opera de forma parcial: Oaxaca, Zacatecas, Baja Cali-

¹³ The World Justice Project es una organización independiente que involucra ciudadanos y líderes de todo el mundo, que busca aumentar la conciencia pública sobre la importancia fundamental del Estado de derecho, estimular las reformas del gobierno y desarrollar programas en el ámbito comunitario.

Gráfica 5. Evaluación de la ausencia de corrupción y de la justicia penal en México



Fuente: The World Justice Project, *Rule of Law Index 2014*, Estados Unidos, 2014.

fornia, Guanajuato, Chiapas, Tabasco, Puebla, Veracruz, Coahuila, Tamaulipas, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Hidalgo, Campeche, Nayarit, Colima, Tlaxcala, Distrito Federal, Michoacán y Baja California Sur.

En términos generales, en el aviso presidencial se dijo que a septiembre de 2015 en la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio hay —respecto a 2014— un avance de 33.4% para las instituciones estatales en su conjunto, ya que —según la misma fuente— las defensorías públicas avanzaron 40%, los tribunales de justicia 19%, las procuradurías de justicia 36.2% y las secretarías de Seguridad Pública 38.6%. Por su parte, los ejes de la implementación de la reforma penal avanzaron 42.6% en normatividad, 48.9% en capacitación, 5.4% en tecnologías de la información, 36.2% en reorganización institucional, así como 43.2% en infraestructura.¹⁴

Sobre el particular, el Mapa 3 permite identificar la evaluación del sistema de justicia penal a nivel mundial. La clasificación que se aprecia

¹⁴ Presidencia de la República, “Tercer Informe...”, *op. cit.*, p. 95.

en el mapa examina 97 variables agrupadas en siete vertientes: *a)* efectividad de la investigación penal; *b)* eficacia del sistema penal; *c)* eficacia del sistema penitenciario; *d)* imparcialidad del sistema de justicia; *e)* no corrupción en la justicia penal; *f)* influencia indebida del gobierno, y *g)* derechos de los acusados.

En los índices que aparecen en el Mapa 3, mientras más oscuro aparece el territorio de un país, más desfavorable es su calificación.

Comentarios finales

Los diagnósticos efectuados en los últimos años acerca del fenómeno de la corrupción en México y en torno a nuestro sistema de justicia penal coinciden en la necesidad de implementar profundos cambios sistémicos en ambos rubros.

Muchas son las instituciones y los expertos que se han ocupado de estos temas generan información especializada que aglutinan múltiples datos acerca de un escenario poco esperanzador y un futuro incierto en el combate a la corrupción en nuestro país.

Mapa 3. Evaluación de la justicia penal en el mundo



Fuente: The World Justice Project, *Rule of Law Index* 2014, Estados Unidos, 2014.

Las acciones de gobierno implementadas al efecto han sido vistas con escepticismo por los analistas y las instituciones nacionales y extranjeras abocadas a la revisión de estos temas y los resultados obtenidos a la fecha distan de ser los que la ciudadanía esperaba.

Los diferentes estudios de opinión pública sobre el particular han arrojado resultados coincidentes en torno al pesimismo de los mexicanos acerca de las acciones de gobierno implementadas en la materia, así como respecto a las instituciones responsables de la administración y procuración de justicia penal, y sobre los resultados de una lucha contra la corrupción paradójicamente enmarcada en graves actos que

involucran a personajes de primer orden de la vida pública nacional.

La coincidencia de los diferentes grupos parlamentarios en plantear dentro de sus correspondientes agendas legislativas los temas *aquí consignados* denotan la relevancia que las fuerzas políticas representadas en la LXIII Legislatura atribuyen a dos de los temas que de manera recurrente son señalados públicamente como de solución impostergable.

Nunca como ahora el tema de la corrupción había sido objeto de tantas propuestas y análisis especializados e igualmente nunca como ahora el reto de resolverlo había parecido tan arduo e inalcanzable.

Anexo 1. El sistema de justicia en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, primer periodo ordinario del primer año de la LXIII Legislatura

| PRI | PAN | PRD | PVEM | MORENA | MC | PANAL | PES |
|---|--|---|---|---|--|---|--|
| <p>Mando único, intervención de municipios y distribución de competencias penales. Protección y asistencia a víctimas; trata de personas; desaparición forzada y tortura; arraigo y testigos protegidos. Ley de la Fiscalía General de la República, Ley de Ejecución de Penas, justicia penal para adolescentes. Robo de identidad; Robo de hidrocarburos. Lavado de dinero. Restricción o suspensión de garantías. Derecho de audiencia para extranjeros.</p> | <p>Plan Nacional de Prevención del Delito, crear la Secretaría de Seguridad Interior, Ley que establezca el Instituto Nacional de Seguridad Pública y la que establezca el Centro Nacional de Denuncia y Atención Ciudadana. Legislación en materia de derechos de las víctimas. Profesionalización y desarrollo humano y social de las policías. Ley Reglamentaria del Uso Legítimo de la Fuerza Pública.</p> | <p>Ley de la Fiscalía General de la República. Ley General para la Protección y Asistencia de menores migrantes. Derogar la figura del arraigo. Borrar antecedentes penales al acreditar la inocencia. Reformas al Código Penal sobre libre elección de la maternidad. Reformas en materia de género, niñez, juventud, adultos mayores, pueblos indígenas y diversidad sexual. Ley General de Interculturalidad. Ley sobre desaparición forzada de personas. Reformas a la Ley General de Víctimas y al Código de Procedimientos Penales sobre ejecuciones extrajudiciales.</p> | <p>Reformar el sistema penitenciario. Reinserción de jóvenes infractores. Legislar en materia de desplazados internos. Ley General en materia de Adopciones. Mejorar el trato de los involucrados en el sistema de justicia (víctimas, ofendidos o sujetos de un procedimiento penal). Reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Mejorar las condiciones laborales de la policía. Uso de tecnologías de audio y video. Proximidad de las policías con los ciudadanos para mejorar la seguridad de las comunidades.</p> | <p>Legislar en materia de desaparición forzada. Elección democrática de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Profunda reforma del Poder Judicial a fin de contar con un ministerio público independiente; con mecanismos de regulación y autorregulación de los jueces; un verdadero servicio civil de carrera. Derecho a la legítima defensa frente a las arbitrariedades del poder.</p> | <p>Autonomía a la Fiscalía General de la República. Revisión del marco regulatorio de imposición de penas y del sistema de reinserción social. Combate a las estructuras financieras del crimen organizado. Legislación sobre desaparición forzada y tortura. Legislación de protección a periodistas y defensores de derechos humanos. Reformar la legislación de trata de personas. Ciudadanización de la CNDH, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.</p> | <p>Impulsar la profesionalización de las policías a nivel federal, estatal y municipal a fin de contar con cuerpos de seguridad profesionales. Reformar el sistema penitenciario del país con la finalidad de que los centros de reclusión cumplan con su función de readaptación social.</p> | <p>Endurecer las medidas sancionadoras de delitos cometidos por los jueces. Desaparición del Consejo de la Judicatura. Transparencia para el Poder Judicial de la Federación. Asistencia jurídica para detenidos y procesados en su lengua materna con intérpretes que garanticen el adecuado procedimiento de su defensa. Legislación nacional sobre los delitos en materia de trata de personas. Sanción a funcionarios públicos ligados a la trata de personas.</p> |

Fuente: Elaboración propia con datos de las agendas legislativa de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, para el primer periodo ordinario del primer año de la LXIII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, año XVII, número 4-359, miércoles 9 de septiembre de 2015.

Anexo 2. Corrupción, transparencia y rendición de cuentas en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, primer periodo ordinario del primer año de la LXIII Legislatura

| PRI | PAN | PRD | PVEM | MORENA | MC | PANAL | PES |
|---|---|---|--|---|---|---|--|
| <p>Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Combate a la corrupción, Ley Federal del Proceso para Sancionar Responsabilidades Administrativas. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Funcionamiento de los juegos con apuestas y sorteos. Reformas a la legislación del comercio y de los Registros Públicos Inmobiliarios y de Comercio, así como del catastro.</p> | <p>Sistema Nacional Anticorrupción, legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas. Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de control interno del Ejecutivo federal. Observatorios ciudadanos. Ley que regule la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación. Leyes de organismos autónomos para establecer mecanismos de rendición de cuentas.</p> | <p>Ley General de Datos Personales. Ley General de Archivos. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Reforma constitucional en materia de responsabilidades del presidente de la república. Regular el conflicto de interés. Ley General Anticorrupción en materia de Otras Públicas y Servicios. Ley del Servicio Profesional del SNA. Código de Ética de los Servidores Públicos y Código de Valores de la Sociedad. Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.</p> | <p>Reformar la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Sanciones a funcionarios. Legislación de transparencia y acceso a la información pública. Denuncia ciudadana ante actos de corrupción. Detección de procesos administrativos propensos a la corrupción. Normatividad secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción. Ley General sobre declaración patrimonial y enriquecimiento ilícito dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.</p> | <p>Legislar en materia de conflictos de interés. Transparencia de las declaraciones patrimoniales de altos funcionarios. Auditoría permanente de los recursos públicos. Constitución de contralorías ciudadanas. Ley de Responsabilidades que haga expedita la aplicación de sanciones a servidores públicos. Códigos de ética de servicio. Revisión del desempeño y comportamiento de los funcionarios responsables del uso de recursos. Denuncia ciudadana de todas las formas de corrupción.</p> | <p>Responsabilidad del Ejecutivo federal por actos de corrupción. Legislación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción. Transparencia en materia de presupuesto y gasto público. Mecanismos de trazabilidad peso a peso. Bases de datos abiertas y una rendición de cuentas constante en materia de erogaciones. Adquisiciones gubernamentales por convocatoria a especialistas, institucionales y sector privado con transparencia. Independencia de organismos autónomos.</p> | <p>Expedir la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción que establezca los mecanismos de coordinación entre las instancias encargadas de evitar, investigar y sancionar los actos de corrupción de los funcionarios públicos y de los particulares. Fortalecer a la Auditoría Superior de Fiscalización. Sanciones penales severas a servidores públicos electos a nivel federal, estatal y municipal que comentan delitos.</p> | <p>Ley de Transparencia y Publicidad de Indicadores Gubernamentales. Desaparición de la Secretaría de la Función Pública. Ventanillas únicas electrónicas para abatir la corrupción. Evitar mediante acciones de política pública, todos aquellos factores que impiden a los ciudadanos desarrollar su pleno potencial, como es el caso de la corrupción. Blindar los recursos públicos asignados a programas sociales, con criterios cualitativos y de transparencia.</p> |

Fuente: Elaboración propia con datos de las agendas legislativas de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, para el primer periodo ordinario del primer año de la LXIII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, año XVII, número 4-359, miércoles 9 de septiembre de 2015.

El sector energético en el Tercer Informe de Gobierno y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016

Gabriel Fernández Espejel*

Tratándose de energía, ¿de qué se habló en el Tercer Informe de Gobierno y qué contemplará el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016? Este artículo se encarga de reseñarlo en dos partes: en la primera se aborda el tema petrolero donde la Comisión Nacional de Hidrocarburos puso en marcha las licitaciones a través de las diferentes fases de la Ronda Cero y Ronda Uno para el año que reporta el informe del Ejecutivo (2014), sin el éxito esperado por los bajos precios en el mercado internacional. El segmento contempla al subsector eléctrico, que pretende arrancar un nuevo mercado en 2016 con mayor participación privada y una mejor regulación estatal.

Expectativas y avances en torno al mercado de hidrocarburos

El Paquete Económico 2016 que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

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

(SHCP) al Poder Legislativo resulta optimista debido a que espera que las reformas estructurales impulsadas en la primera mitad del mandato del presidente de México, Enrique Peña Nieto, junto a la consolidación del desempeño de la economía estadounidense, impulsen el crédito, el consumo y la inversión en México, por lo que su crecimiento podría alcanzar una tasa de hasta 3.1 por ciento.

Sin embargo, al igual que en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) de 2015, en los correspondientes al 2016 se anticipa un impacto negativo del mercado petrolero sobre el producto interno bruto (PIB) del país; no obstante, se prevé una afectación más moderada que la del año anterior debido a que considera que se ha alcanzado cierta estabilidad en los precios y en la plataforma de producción de Petróleos Mexicanos (Pemex).

Hacienda establece en 2016 una línea base para la producción de petróleo de 2,247 miles de barriles diarios (mbd) y de 1,091 mbd de exportación de crudo, lo que representa caídas de 15 y 73 mbd, respectivamente, frente a las cifras observadas en 2015, mismas que se reflejan en la Tabla 1. Este comportamiento se

Tabla 1. Inversión, producción, reservas de petróleo crudo en México e indicadores de la balanza comercial de Pemex, 2009-2015

| Concepto | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Inversión pública total en hidrocarburos (millones de pesos corrientes) | 251,882.4 | 268,599.3 | 267,260.8 | 311,993.3 | 328,571.8 | 356,768.5 | 366,352.0 |
| Producción total de petróleo crudo (miles de barriles diarios) | 2,601.5 | 2,577.0 | 2,552.6 | 2,547.9 | 2,522.1 | 2,429 | 2,262* |
| Producción total de gas natural (millones de pies cúbicos diarios) | 7,030.7 | 7,020.0 | 6,594.1 | 6,384.7 | 6,370.3 | 6,531.9 | 6,442.2* |
| Reservas probadas de hidrocarburos (miles de millones de barriles) | 10.4 | 10.2 | 10.0 | 10.1 | 9.8 | 9.7 | nd |
| Balanza comercial de Pemex (millones de dólares) | 16,404.9 | 19,577.1 | 25,054.3 | 20,976.4 | 20,251.5 | 13,018.06 | 1,784.4** |
| Precios de la mezcla mexicana de exportación, promedio anual (dólares por barril) | 57.40 | 72.46 | 101.13 | 101.81 | 98.44 | 86.00 | 49.35** |
| Exportaciones totales de crudo (miles de barriles diarios) | 1,222.1 | 1,360.5 | 1,337.8 | 1,255.6 | 1,188.8 | 1,142.3 | 1,164.2* |

* Cifra esperada al cierre del año.

** Cifra al mes de junio de 2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de México, *Primer Informe de Gobierno, Segundo y Tercer Informe de Gobierno*, así como sus *anexos estadísticos*, México, 2013-2015, y en www.pemex.com (consulta: 15 de septiembre de 2015).

sustenta, sobre todo, por la declinación natural de la producción de los complejos de Cantarell y Ku-Maloob-Zaap.

La explicación que se aborda en los CGPE 2016 señala que este escenario obedece a que la exploración de nuevos yacimientos y el desarrollo de nueva infraestructura requieren mayor tiempo de maduración, aunque por otro lado reconoce que el programa de licitaciones de nuevos desarrollos en hidrocarburos es sustantivo y está en marcha, el cual mantiene una previsión de un incremento en la producción de 500 mil barriles diarios en 2018 y de un millón en 2025.

En el Tercer Informe de Gobierno, la Presidencia de la República recuerda la puesta en marcha del Plan Quinquenal de Licitaciones de Áreas Contractuales de Exploración y Extracción de Hidrocarburos bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), en el que se consideran 670 proyectos de exploración (379 convencionales y 291 no convencionales) y 244 campos de extracción, estos últimos dentro de las rondas de licitación.

En agosto de 2014 Pemex anunció el inicio de la Ronda Cero, licitaciones cuyo objetivo es dotar a la ahora “empresa productiva del Estado” con inversión fresca para la exploración y explotación de crudo y gas. En ese sentido, Pemex suma 11 solicitudes para la migración de contratos de servicios, y de exploración y producción a “Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos”, que pretenden operar en 83% de las reservas 2P,¹ lo que

potenciaría la producción a 2.5 millones de barriles diarios en al menos los próximos 20 años.

A finales de 2014 la CNH publicó, bajo la Ronda Uno, la licitación de contratos para la producción compartida en exploración y extracción en aguas someras, que incorpora 14 bloques o campos en aguas del Golfo de México. Al cierre de esta publicación se registra únicamente la asignación de dos bloques o campos de exploración. Además, permanecen sin asignación cinco bloques de extracción en aguas someras y tres campos terrestres. La Ronda Uno sigue sin definición en las asociaciones que tendrá Pemex en estas áreas, así como los contratos en aguas profundas y crudos extrapesados, así como Chicontepec y no convencionales.

En la exposición de motivos de la política de gasto del Poder Ejecutivo² se comunica el entorno internacional adverso para nuestro país, que ha ocasionado replantear las inversiones para la producción de combustibles de *lutitas* o de gas *shale*, ya que sólo se mantienen atractivas aquellas que se dirigen a desarrollos en aguas someras. En nuevas licitaciones se adelantan exploraciones terrestres, licitaciones en aguas profundas y crudos extrapesados no convencionales para exploración y extracción en asociaciones de privados con Pemex.

La Oficina para la Información Energética (EIA, por sus siglas en inglés) del gobierno estadounidense apunta sobre México en su último “análisis por países”,³ que en el poco interés de los inversionistas en la primera fase de la

¹ Se denomina reservas 2P a la suma de las reservas probadas 1P y las reservas probables que en conjunto tienen una probabilidad de extracción de al menos 50%, en [<http://www.energia.gob.mx/webSener/rondace-ro/9213.html>] (consulta: 11 de septiembre de 2015).

² En [www.shcp.gob.mx] (consulta: 17 de septiembre de 2015).

³ En [<http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=MEX>] (consulta: 21 de septiembre de 2015).

Ronda Uno no sólo pesaron los bajos precios del mercado, también influyeron los términos de los contratos, razón por la cual las próximas fases de la subasta se pospusieron, además la CNH prevé la flexibilización de las reglas y mejores condiciones para las empresas privadas para atraer mayor número de ofertas.

La EIA señala que en la extracción de petróleo de esquisto existen dos tipos de variables a considerar: en primer lugar, aquellas que dependen de las condiciones en las que se encuentra el energético bajo la tierra, los costos que implica obtenerlo y los precios del mercado y, en segundo lugar, los regímenes fiscales y las regalías que descuentan los gobiernos. En estos dos temas, la agencia puntualiza que nuestro país está en desventaja frente a Estados Unidos y Canadá, países con los que conforma el mercado de América del Norte.⁴

En el marco de la reforma energética (promulgada en diciembre de 2013) el Tercer Informe de Gobierno refiere las instituciones de nueva creación para su operación, así como la conversión de Pemex en empresa productiva del Estado (EPE), con autonomía presupuestal, técnica y de gestión. Entre las nacientes destacan: la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Asea), el Centro Nacional de Control del Gas Natural (Cenagas), el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP), así como

⁴ Además, cabe mencionar el desarrollo tecnológico que posee Estados Unidos en la extracción de energéticos del tipo shale, de lutitas o de esquisto, en US Energy Information Administration, *Liquid fuels and natural gas in the Americas*, en [http://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/special_topics/Liquid_Fuels_Natural_Gas_Americas/pdf/americas.pdf] (consulta: 21 de septiembre de 2015).

otros dentro de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).⁵

Con relación a los precios del hidrocarburo, los CGPE 2016 recuerdan que éstos se determinan conforme a una fórmula que incorpora dos componentes básicos: el precio promedio observado y, segundo, la expectativa nacional e internacional en el corto plazo. Una vez que se aplica la metodología, el precio de referencia para la mezcla mexicana de crudo de exportación resultante es de 54.7 dólares por barril; sin embargo, los parámetros marcan que el precio en la Ley de Ingresos del año correspondiente no debe superar el valor obtenido en el cálculo, por lo que se considera un precio de 50 dólares ante la tendencia negativa global (véase Tabla 2).

Cambios en el mercado de electricidad

En el subsector eléctrico el último informe de gobierno trae a colación la puesta en marcha de “las bases del mercado eléctrico” y el calendario para la implementación de sus diferentes componentes con la intención de que arranque en 2016. El primer paso, señala la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), es otorgar el acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución de energía eléctrica a través de una regulación clara.

Por su parte, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ubica dos principales retos en este proceso:⁶ el primero, dejar atrás el uso

⁵ Los objetivos por los cuales fueron creadas estas dependencias están disponibles en [http://www.energia.gob.mx/portal/Default_Intermedia.aspx?id=2676] (consulta: 9 de octubre de 2015).

⁶ Al igual que Pemex, la CFE está constituida como

Tabla 2. Promedio anual del precio de la mezcla mexicana de crudo de exportación

| Año | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------|--------|--------|-------|-------|--------|--------|
| Dólares por barril | 100.92 | 102.13 | 98.79 | 93.65 | 81.00* | 50.00* |

*Precio establecido en la Ley de Ingresos de la Federación 2015 y 2016, respectivamente.

Fuente: elaboración propia a partir de información en <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos.html> y en www.pemex.com, (consulta: 15 de septiembre de 2015).

de combustibles altamente contaminantes por otros más benignos con el medio ambiente y de menor costo; el segundo, reducir las pérdidas técnicas en las redes de transmisión y distribución que suman cerca de 14% del total.

En línea con los tiempos de la reforma energética, el PPEF-2016 prevé una inversión privada a través de 11 nuevos *Pdíregas*⁷ por 55 mil millones de pesos. Los tres proyectos que destaca el proyecto de presupuesto son: la reconversión de centrales termoeléctricas en centrales de ciclo combinado (para gas natural) en Salamanca, Mérida y Mazatlán; así como dos nuevas centrales de generación de igual proceso en Guadalajara y Baja California.

El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2015-2029 contiene los lineamientos para sentar las nuevas bases y reglas para el arranque del modelo; en el cambio institucional que propone sobresalen el Cen-

EPE, que brindará, sobre todo, energía eléctrica y comercializará el gas natural que requiere la industria para producir.

⁷ Los *Pdíregas* contemplan un esquema de inversión en el que el sector privado se encarga del diseño y construcción de la infraestructura eléctrica que requiere la CFE, y una vez que están listos para generar ingresos los activos se transfieren al sector público para su administración.

tro Nacional de Control de Energía (Cenace) que operará el mercado eléctrico mayorista y Cenagas para garantizar el suministro de gas natural a la industria eléctrica.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 estima ventas totales por 216,871 gigawatts-hora (GWh) considerando el mercado externo, que suponen ingresos de alrededor de 300 mil millones de pesos; anuncia inversiones por 3 mil 750 millones de pesos en mantenimiento, rehabilitación y modernización de la infraestructura de generación, transmisión y distribución a fin de garantizar el abastecimiento (véanse tablas 3 y 4).

La CFE, advierte el PPEF 2016, debe prepararse para la transformación del mercado energético, ya que la regulación conlleva a menores precios que afectan su rentabilidad y que se adicionan a los costos elevados de su operación. La vía que propone es la de operar bajo una estructura de subsidiarias y filiales. Sin embargo, el PPEF 2016 aún contempla apoyos para la restitución del subsidio a las tarifas eléctricas a los consumidores finales y garantiza proyectos para la reducción de los niveles de pérdidas técnicas y no técnicas.

En la actualidad, la CFE reporta la atención a más de 40 millones de usuarios, lo que supo-

Tabla 3. Gasto neto total por Ramo administrativo (pesos constantes de 2014)

| | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Gasto programable Ramo 18 | | | | | |
| Secretaría de Energía | 2,807,979,137 | 3,088,826,125 | 3,294,173,325 | 2,255,192,680 | 2,988,585,662 |
| Comisión Reguladora de Energía | 369,999,989 | 400,000,664 | 212,144,394 | 179,476,914 | 177,923,871 |
| Comisión Nacional de Hidrocarburos | 319,999,985 | 350,042,587 | 74,925,701 | 64,781,026.6 | 103,883,388 |
| Entidades sujetas a control presupuestario directo | | | | | |
| Comisión Federal de Electricidad | 299,454,215,190 | 314,456,548,542 | 306,065,799,227 | 260,144,018,602 | 347,449,315,420 |
| Pemex | 478,282,000,000 | 540,580,079,232 | 521,676,229,238 | 460,538,924,231 | 429,822,292,100 |

Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2015*, y *Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*, en www.shcp.gob.mx (consulta: 14 de septiembre de 2015).

Tabla 4. Generación bruta en giga watts-hora y tarifas (pesos / kilowatt-hora) de energía eléctrica, 2008-2013

| Concepto | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015** |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Generación total | 266,564.4 | 274,700.8 | 290,755.0 | 294,835.2 | 296,342.4 | 301,466.5 | 174,294.0 |
| CFE* | 230,639.8 | 241,506.4 | 257,883.6 | 260,497.9 | 257,859.6 | 258,260.2 | 150,963.8 |
| Subtotal permisionarios | 33,092.8 | 33,194.4 | 32,871.4 | 34,337.2 | 38,482.8 | 43,206.3 | 23,330.2 |
| Tarifa doméstica promedio | 1.11 | 1.12 | 1.17 | 1.17 | 1.15 | 1.19 | 1.23*** |
| Tarifa comercial promedio | 2.44 | 2.57 | 2.73 | 2.91 | 2.95 | 3.04 | 2.85*** |

*A partir de 2010 incorpora la capacidad de producción de Luz y Fuerza del Centro.

**Cifras reales al mes de julio de 2015.

***Cifras estimadas del periodo enero a junio de 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de México, *Primer Informe de Gobierno* y Anexo Estadístico, 2013 y *Segundo Informe de Gobierno* y Anexo Estadístico, 2014.

ne una cobertura de 98.67% de la población. En 2016 se invertirán 3 mil 750 millones de pesos en infraestructura eléctrica con el objeto de incorporar a alrededor de un millón de consumidores. Además, aumentará su capacidad efectiva de generación hasta ubicarla en 56,515 MWh, de la cual 76.6% es generación propia y 23.4% la aportan productores externos de energía (véase Tabla 5).

Comentarios finales

El panorama que presenta el gobierno federal en torno a los beneficios que espera a raíz de la reforma energética resulta halagüeño, ya que en el mercado de hidrocarburos los precios globales se mantendrán en sus niveles actuales en el largo plazo; como ejemplo se puede citar la caída en el corto plazo en la producción

de crudo estadounidense que se explica con la contracción en los precios en 2015, factor que lleva a que la EIA sitúe el precio de los crudos de referencia en promedio cinco dólares más arriba en 2016 que el registro del año anterior, lo que a su vez hará que la explotación de crudo en el país vecino del norte resurja, repitiéndose el ciclo.

Aun cuando los pronósticos para el crecimiento global son más favorables para los próximos años, la estabilidad en precios en los próximos años está garantizada a partir de la participación de Estados Unidos, país que cuenta con la última tecnología para la explotación de los petróleos en arenas bituminosas o de esquisto, por lo que funge como válvula en el mercado petrolero internacional.

Otro tema que excluye el gobierno federal en la reforma energética es el papel que juegan las renovables en el sector. La participa-

Tabla 5. Crecimiento de la capacidad acumulada para la generación eléctrica en el sector privado en México

| <i>Año o periodo</i> | <i>Tasas de crecimiento acumuladas</i> |
|----------------------|--|
| 1994 - 2001 | 5% |
| 2001 - 2003 | 20% |
| 2003 - 2006 | 25% |
| 2006 - 2009 | 30% |
| 2009 - 2011 | 32% |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de EIA, <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=16491>, (consulta: 14 de octubre de 2014).

ción del petróleo en el mercado global de la energía continuará en descenso hasta ubicarse en 31% en 2035, tras haber alcanzado su pico en 1977 con 48%. Las proyecciones que hace British Petroleum para América del Norte⁸ se sustentan, entre otras, en una menor demanda de energía en el sector transporte que experimentará una baja de 9% de 2013 a 2035.

Por su parte, el mercado nacional de energía eléctrica reporta un crecimiento de 25% en

la generación, en los últimos 10 años, y además de las oportunidades que se fraguan en el mercado interno con una mayor participación de empresas privadas bajo la regulación de la CRE y la conversión hacia la producción a través de ciclos combinados. Existen diferentes desarrollos en infraestructura de transmisión en la frontera con Estados Unidos que permitirán la venta de energía de los parques eólicos mexicanos a California.

⁸ En [<http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/energy-outlook-2015/Energy-Outlook-2035-Focus-on-North-America.pdf>] (consulta: 22 de septiembre de 2015).

La inversión en infraestructura en México: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación-2016 y el Tercer Informe de Gobierno

Salvador Moreno Pérez*

Introducción

La infraestructura juega un papel fundamental en el desarrollo social y económico de los países; en la actualidad el territorio no se puede imaginar sin autopistas que unen ciudades a través de puentes y túneles, así como agua potable que viaja a través de miles de kilómetros de acueductos que la traen de sitios muy lejanos, o bien, la electricidad que tiene su origen en presas a miles de kilómetros de distancia, así como aeropuertos, transporte público y fibra óptica que transportan datos e información que hacen que la vida sea posible y comfortable, como la conocemos hoy.

Los países necesitan construir y mantener caminos, transporte masivo, aeropuertos, ferrocarriles, plantas de tratamiento de agua, infraestructura eléctrica, escuelas, hospitales y

* Maestrante en desarrollo urbano por El Colegio de México. Investigador de la Dirección de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano, regional y metropolitano; migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

viviendas para competir en mejores condiciones en una economía globalizada.

La infraestructura es la plataforma para el intercambio de bienes y servicios, así como de mano de obra. Las inversiones bien planificadas y ejecutadas ofrecen a las economías en desarrollo la oportunidad de disponer de servicios básicos y la oportunidad de competir en el mercado global. La infraestructura es el cimiento del que depende el crecimiento, por lo que su impulso es fundamental; no obstante, las condiciones políticas y económicas pueden dificultar la inversión y en consecuencia la eficiencia de los países.¹

El presente artículo se centra en los principales proyectos e inversiones contenidos en el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018, en seguida se contrasta con los avances que se presentan en el Tercer Informe de Gobierno, así como las inversiones, proyectos y programas de infraestructura en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016.

¹ Urban Land Institute & Global Real Estate Leader EY, *Infraestructuras 2013. Prioridades y perspectivas globales*, Washington, DC, 2013, p. 4.

Inversiones previstas en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018

Una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es lograr un México próspero e incluyente, para lo cual se considera que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competitividad. Por ello, se propone apoyar el desarrollo de la infraestructura con una visión de largo plazo con base en tres ejes rectores: *a)* desarrollo regional equilibrado; *b)* desarrollo urbano y *c)* conectividad logística.

El Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI) se propone como objetivos específicos contar con una infraestructura de transporte y comunicaciones modernas; optimizar la generación de infraestructura energética para contar con energía suficiente de calidad y a precios competitivos; incrementar la infraestructura hidráulica; la de salud; impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad; con infraestructura de servicios básicos y acceso a suelo ordenado; e impulsar la infraestructura turística. La inversión estimada para el actual sexenio se calcula en 7.7 billones de pesos.²

El PNI actual resalta la inclusión de tres sectores que no habían sido contemplados en el sexenio pasado: la infraestructura de salud, de desarrollo urbano y vivienda; y de desarrollo regional, en especial la región Sur-Sureste debido a su rezago económico con respecto al resto del país. En el sector de energía se concentra la mayor cantidad de recursos con una

inversión estimada de más de 3.8 billones de pesos, lo que según datos del propio programa representa un incremento de 87.6% con relación al sexenio anterior.³

En segundo lugar destaca el rubro de desarrollo urbano y vivienda con poco más de 1.8 billones de pesos; en tercer lugar, el sector de comunicaciones y transportes con 1.3 billones de pesos (véase Gráfica 1).

En los dos sexenios anteriores se dio especial atención al rubro de construcción de viviendas nuevas; estudios recientes han demostrado que la política habitacional no tuvo los resultados esperados, ya que poco más de 448 mil viviendas se encontraban desocupadas en 2010.⁴ En ese sentido el PNI en materia de vivienda se centra en programas de financiamiento, apoyos y créditos para su adquisición, así como de desarrollos certificados y recuperación de vivienda abandonada.

Resultados en materia de infraestructura en el Tercer Informe

El Tercer Informe de Gobierno en materia de desarrollo regional destaca la modernización de 13 carreteras interestatales con una longitud total de 5 mil kilómetros; se continuó con los trabajos de modernización de tramos carreteros en Chiapas, Chihuahua, San Luis Potosí, Nuevo León y Tamaulipas.⁵

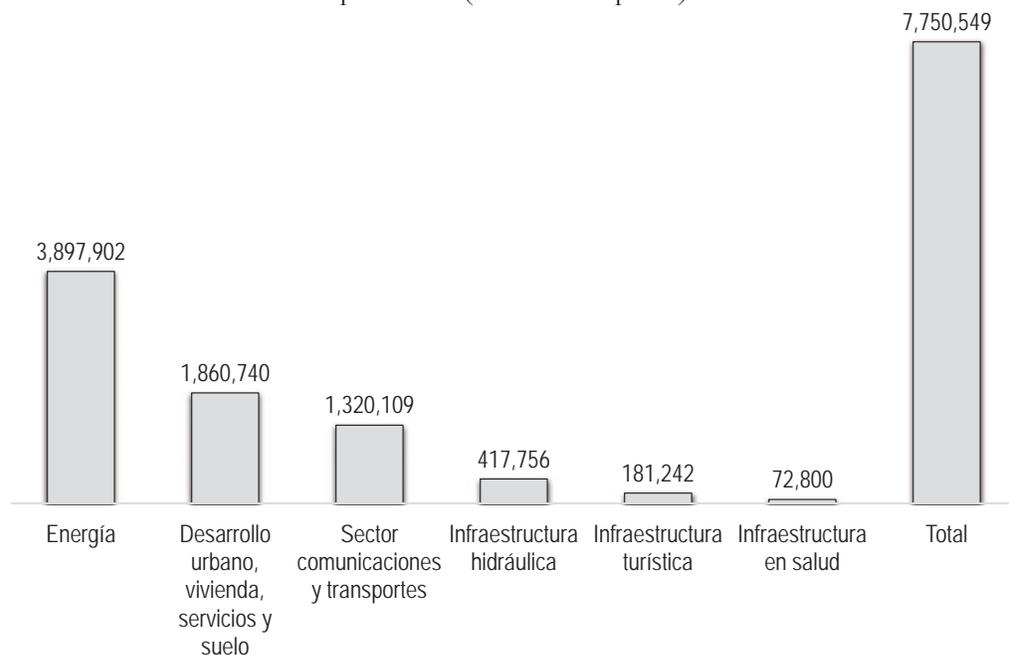
³ *Idem.*

⁴ INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010, México, en [www3.inegi.org.mx] (consulta: octubre de 2015).

⁵ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, México, p. 381.

² Gobierno de la República, Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, México, 2014, p. 171.

Gráfica 1. Programa Nacional de Infraestructura, inversión estimada 2014-2018 por sector (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en Poder Ejecutivo, Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, México, 2014.

A través del esquema de concesiones carreteras el informe destaca la construcción de las siguientes obras: el Libramiento Norte de la Laguna que facilita el flujo de vehículos de las localidades de Matamoros-Monterrey-Torreón-Durango-Mazatlán; la conclusión de la Autopista Cuitzeo-Pátzcuaro, tramo Capula-Pátzcuaro (antes Libramiento de Morelia).

Asimismo, destaca los avances en las siguientes obras: el Libramiento Sur de Guadalajara, la construcción del Puente Internacional y el Libramiento Ferroviario Matamoros-Brownsville; se continuó la construcción del Libramiento Ferroviario de Celaya, en el estado de Guanajuato, que presenta un avance general de 60%; el Túnel Ferroviario de Manzanillo en Colima, las obras de la ampliación del Sistema del Tren Eléctrico Urbano en la Zona

Metropolitana de Guadalajara; el inicio de la construcción del Tren Interurbano México-Toluca, así como las obras de la Línea 3 del Metro de Monterrey en Nuevo León.⁶

Para tener un panorama general de los cambios en la red carretera del país, se tomaron los datos proporcionados en el diagnóstico del PNI 2014-2018, en 2012, y se compararon con los reportados en el Tercer Informe. Al respecto se tiene que de 2012 a 2015 se dispone de una red carretera equivalente a poco más de 369 mil kilómetros, en el periodo referido se observó un incremento de 3.1%. El tipo de carretera que experimentó mayor crecimiento fue la red alimentadora que en ese lapso se incrementó 11.4% al pasar de casi 84 mil kiló-

⁶ *Ibid.*, pp. 381-382.

metros a poco más de 93 mil kilómetros. Las carreteras de cuota experimentaron un crecimiento de 6.3%, al incrementarse en 557 km. Llama la atención la disminución de 6.4% en las brechas mejoradas, al pasar de 74,596 km a 69,809 km, lo que representa 4,787 kilómetros menos (véase Esquema 1).

En materia portuaria el informe no da cuenta de la construcción de nuevos puertos y reporta algunas obras de dragado, distribuidores viales, construcción de un túnel, escollera, muelles y aduanas en diferentes puertos del país.

El informe destaca algunos proyectos de infraestructura con participación de capital privado con esquemas de financiamiento de Proyectos para Asociaciones Público-Privadas (APP)⁷ y la Prestación de Servicios (PPS);⁸ bajo

⁷ La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) ha diseñado tres modelos de participación público-privada para atraer capitales a la inversión en carreteras: concesiones (esquema de Asociaciones Público Privadas, APP); Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) y aprovechamiento de activos. De las características del modelo de APP se puede destacar: se basa en concesiones otorgadas mediante licitación pública; la SCT entrega a los concursantes el proyecto ejecutivo y el derecho de vía liberado, fija las tarifas medias y máximas, y la regla para su actualización; el plazo máximo de la concesión son 30 años; el gobierno efectúa una aportación inicial con recursos del Fondo Nacional de Infraestructura (FNI); la concesión se otorga al licitante que solicite menor apoyo económico; la distribución de riesgos se hace a través de seguros y de un fondo contingente establecido en el FNI, entre las más importantes.

⁸ El modelo de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) se caracteriza por ser una concesión otorgada mediante licitación pública que asegura al concesionario el derecho de que se le adjudique el contrato de prestación de servicios; el plazo de contratación es de 15 a 30 años; el contrato establece una asociación entre la SCT y una empresa privada para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera; la prestación del

esos esquemas destacó la construcción de la carretera Oaxaca-Istmo, Libramiento de Mazatlán, construcción de la autopista Salamanca-León, construcción de libramientos en Tabasco, Tamaulipas y San Luis Potosí, entre los más importantes.

Asimismo, destaca el Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) como un instrumento flexible para el desarrollo de proyectos de infraestructura con financiamiento federal bajo esquemas de asociación público-privada; en el año reportado se autorizaron apoyos recuperables equivalentes a poco más de 14 mil millones de pesos en el sector carretero, transporte urbano masivo, hidráulico, entre otros.

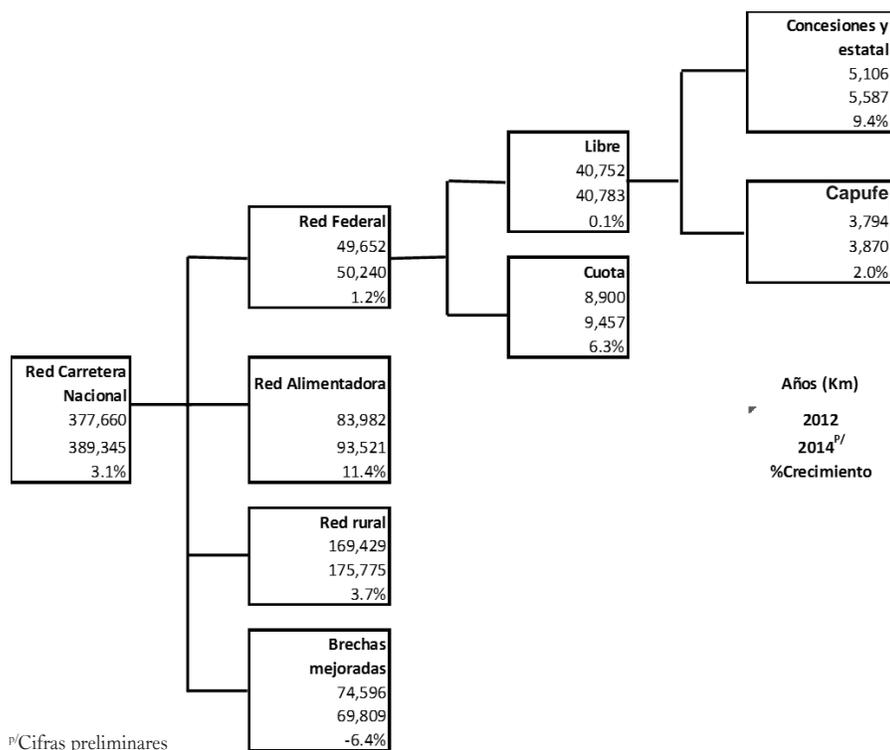
En materia ferroviaria, en el Tercer Informe de Gobierno se da cuenta de una inversión estimada para 2015 de 29,717 millones de pesos, independientemente de que no se ha construido un solo kilómetro desde 2011.⁹ En 2015 la red

servicio es realizada por la empresa privada a cambio de pagos periódicos trimestrales; una vez terminada la construcción, la carretera modernizada sigue operando como vía libre de peaje; cuando el modelo se aplica a una autopista de cuota, el pago periódico se realiza mediante la combinación de tarifas y recursos presupuestales (consultar: SCT, *Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo carretero en México*, Dirección General de Desarrollo Carretero, México, en [www.sct.gob.mx] (consulta: septiembre de 2015).

El esquema de aprovechamiento de activos consiste en “agrupar” activos carreteros existentes, por lo general pertenecientes a la red del Fondo Nacional de Infraestructura, con nuevas carreteras de cuota por construir, de tal manera que mediante una licitación pública, la SCT adjudica una concesión para operar, conservar y mantener los activos existentes y además construya la nuevas autopistas del paquete, para posteriormente también operarlas y conservarlas. Gobierno de la República, Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, México, 2015, p. 383.

⁹ Gobierno de la República, Tercer Informe de Go-

Esquema 1. Crecimiento de la Red Carretera Nacional 2012-2014 (km)



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de la República, Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, México, 2014; Gobierno de la República, Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, México, 2015.

ferroviaria continúa con la misma longitud que se diagnosticó en el PNI (véase Esquema 2).

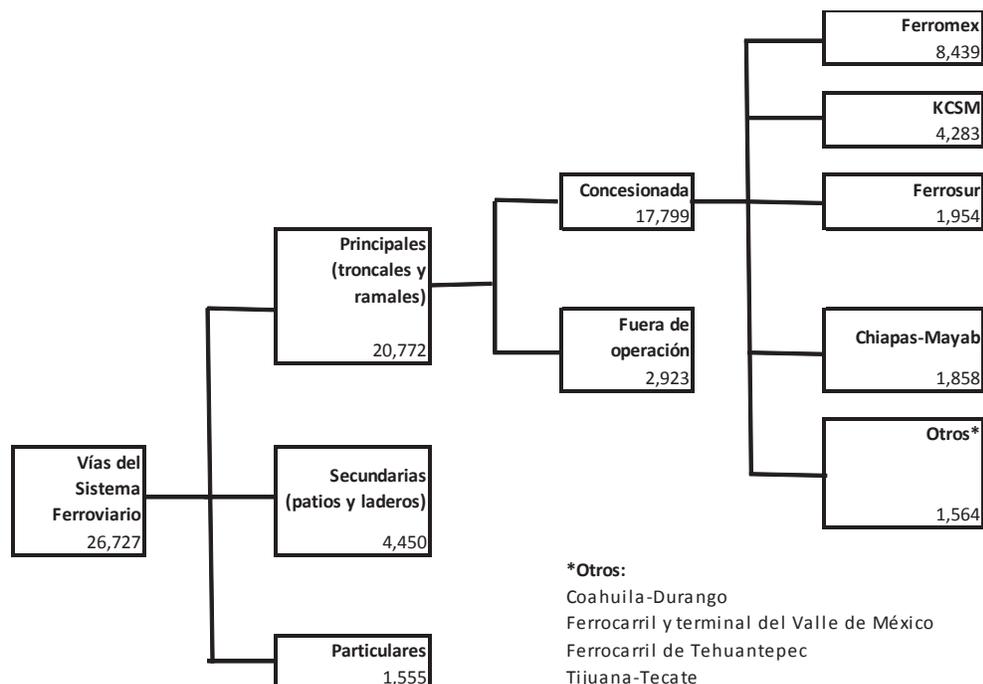
No obstante, el Tercer Informe reporta la construcción del Libramiento Ferroviario Matamoros-Brownsville (con longitud de 11 km) y otros en Celaya, las interconexiones ferroviarias en Durango, un túnel ferroviario en Manzanillo, Colima; la ampliación del Tren Eléctrico Urbano en la Zona Metropolitana de Guadalajara y la construcción del Tren Interurbano México-Toluca.

bierno 2014-2015. Anexo estadístico, México, 2015, p. 556.

En cuanto a las acciones de promoción del desarrollo del mercado de capitales para el financiamiento de infraestructura, en el informe de gobierno se mencionan dos instrumentos de inversión. El primero de ellos es el llamado Certificado de Capital de Desarrollo (CKD)¹⁰

¹⁰ Los CKD son títulos o valores fiduciarios destinados para el financiamiento de uno o más proyectos, mediante la adquisición de una o varias empresas promovidas, principalmente en sectores como el de la infraestructura, inmobiliarios, minería, empresariales en general y desarrollo de tecnología. Los rendimientos son variables y dependen del usufructo y beneficio de cada proyecto con cierto plazo de vencimiento.

Esquema 2. Composición del Sistema Ferroviario Mexicano, 2012



Fuente: Gobierno de la República, Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, México, 2014.

que tiene por objeto financiar proyectos de infraestructura en territorio nacional, y los Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios, mejor conocidos como Fibras,¹¹ mediante los cuales se busca impulsar el financiamiento del mercado inmobiliario.

El presidente de la república, en el mensaje a la nación del 2 de septiembre de 2015, con motivo del Tercer Informe, anunció la creación de instrumentos financieros para proyectos de

¹¹ Las Fibras son vehículos destinados al financiamiento para la adquisición y/o construcción de bienes inmuebles que tienen como fin su arrendamiento o la adquisición del derecho a recibir los ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como otorgar financiamiento para esos fines. Operan en el segmento “Capitales” bajo una normatividad similar a la de cualquier acción que cotiza en dicho mercado, ofreciendo pagos periódicos (rentas) y a la vez tienen la posibilidad de tener ganancias de capital (plusvalía).

infraestructura: el primero, Fibra E, donde los inversionistas participarán con proyectos en materia energética y de infraestructura; en condiciones similares a las que ofrecen las Fibras inmobiliarias.

El segundo instrumento anunciado por el presidente fueron los Certificados de Proyectos de Inversión que permitirán a los fondos de pensiones, aseguradoras y otros inversionistas —nacionales y extranjeros— invertir en proyectos en todos los sectores de la economía.

En cuanto al impulso en materia educativa anunció la emisión de Bonos de Infraestructura Educativa en la Bolsa Mexicana de Valores, los cuales podrían aportar a los planteles recursos adicionales del orden de 50 mil millones de pesos hasta 2018.

El anuncio de esos instrumentos de inversión provocó diversas reacciones en algunos

sectores. Una de las primeras objeciones fue que incrementarían la deuda pública; los propios funcionarios de la Secretaría de Hacienda explicaron que la Fibra E no produce deuda, así lo afirmó Fernando Apórtela, subsecretario de Hacienda y Crédito Público, pues sólo podrán hacer uso de ellos las empresas con activos maduros de infraestructura o energía, obtener capital y ese dinero usarlo para otros proyectos de inversión.¹²

En tanto que legisladores federales han señalado que el uso de la Fibra E para financiar proyectos de energía es deuda de largo plazo; así lo consideró el senador José Luis Lavalle Maury.¹³ Por su parte, Michael L. Fitzgerald, de la consultoría Paul Hastings, consideró que la Fibra E permitirá a las empresas mexicanas y extranjeras acceder a capital para competir con las empresas del Estado, en particular con Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).¹⁴

Algunos proyectos y programas complementarios para el desarrollo regional

El PNI 2014-2018 enfatiza la reducción de la desigualdad de oportunidades entre las regiones. Uno de los principales objetivos es el desarrollo del turismo como eje de la productividad regional. Para ello el Programa contempla la inversión de recursos durante lo que resta

del sexenio, de alrededor de 181 mil millones de pesos, de la cual 112 mil millones se prevé sea inversión privada.

El PNI 2014-2018, sin explicar los criterios, divide al país en tres regiones: Sur-Sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán); Centro (Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas) y Norte (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas).

En estricto sentido los programas no tienen un carácter de inversión regional, más bien se agrupa el total de proyectos estratégicos según la región en la que se van a aplicar; así planteado, la región Sur-Sureste concentra la mayor cantidad de recursos (1 billón de pesos) con menos proyectos estratégicos (133); le sigue la Norte (822 mil millones), con la mayor cantidad de proyectos (168); en tercer lugar la Centro, con 486 mil millones de pesos y 152 proyectos. A nivel nacional se contabilizan 574 proyectos estratégicos con una inversión de 7.3 billones de pesos durante los tres años que restan del sexenio (véase Cuadro 1).

Además de los proyectos estratégicos de desarrollo regional planteados en el PNI 2014-2018, el Ejecutivo federal destina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación una importante cantidad de recursos en varios programas que buscan promover el desarrollo de las regiones del país. El gobierno dispone de una serie de fondos de apoyo a las entidades federativas en materia de creación de infraestructura y desarrollo metropolitano, así como

¹² *Reforma*, 2 de septiembre de 2015, en [www.reforma.com] (consulta: septiembre de 2015).

¹³ *El Economista*, viernes 18 de septiembre de 2015, México, p. 22.

¹⁴ *El Economista*, viernes 18 de septiembre de 2015, México, p. 22.

Cuadro 1. PNI 2014-2018, inversión y proyectos según región

| <i>Región</i> | <i>Inversiones (millones de pesos)</i> | <i>Proyectos estratégicos</i> |
|---------------|--|-------------------------------|
| Sur-sureste | 1,099,070 | 133 |
| Centro | 485,944 | 152 |
| Norte | 822,465 | 168 |
| Nacionales | 4,963,717 | 121 |
| <i>Total</i> | <i>7,371,196</i> | <i>574</i> |

Fuente: Poder Ejecutivo, Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril, 2014, México.

para intentar reducir las desigualdades productivas de algunas regiones del país.

Prácticamente la mayor parte de las secretarías de estado tienen algún programa que impacta el desarrollo regional; sin embargo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), así como la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), concentran la mayor parte de esos recursos.

En la propuesta de PEF 2016 el Ejecutivo disminuyó 22.7% los recursos para la SCT con una propuesta de presupuesto de 97,482 millones de pesos; 28,664 millones menos que el presupuesto aprobado en 2015. En contraste con la Sedatu, a la que se le incrementó su presupuesto 25.2% con relación al año anterior, con recursos equivalentes a 27,613 millones de pesos (véase Cuadro 2).

Otro programa relevante es el Fondo Metropolitano, al que se le destinan recursos desde 2006 y tiene por objetivo aumentar la competitividad de las metrópolis mediante proyectos viables y sustentables, con orientación hacia la planeación y el ordenamiento del territorio, el desarrollo regional y la competitividad económica en las zonas metropolitanas. La propuesta del Ejecutivo para 2016 fue de poco más de

10,400 millones de pesos (0.2%), mayor que el ejercicio fiscal de 2015 (véase Cuadro 2).

En el proyecto de PEF 2016 se continúa con el Fondo Regional, que tiene por objeto apoyar a los 10 estados con menor índice de desarrollo humano respecto del índice nacional a través de programas y proyectos de inversión destinados a mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva, o ambos; complementar las aportaciones de las entidades federativas relacionadas a dichos fines, así como a impulsar el desarrollo regional equilibrado mediante infraestructura pública y su equipamiento. En la propuesta del Ejecutivo, para 2016 destinó casi 7,193 millones de pesos, 3.1% más que el año previo (véase Cuadro 2).

En el PEF 2014 se creó un fondo denominado Fondo de Capitalidad para el Distrito Federal, con un monto de mil millones de pesos que, como su nombre lo dice, apoyará al Distrito Federal, considerando su condición de sede de los Poderes de la Unión y capital del país. En la propuesta de PEF 2016 el Ejecutivo propone asignar 2,500 millones de pesos, lo que representa una reducción de mil millones de pesos con relación al año previo (3,500 millones de pesos)(véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Principales ramos, proyectos y programas para el desarrollo regional 2013-2015

| <i>Ramo/Proyecto/Programa</i> | <i>PEF 2013</i> | <i>PEF 2014</i> | <i>PEF 2015</i> | <i>PEF 2016</i> | <i>Variación real% (2015-2016)</i> |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--|
| Comunicaciones y Transportes | 85,584.9 | 118,832.4 | 126,146.2 | 97,482.7 | -22.7 |
| Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | 5,867.8 | 26,590.5 | 22,050.9 | 27,613.4 | 25.2 |
| Fondo de Capitalidad | | 1,000.0 | 3,500.0 | 2,500.0 | -28.6 |
| Fondos metropolitanos | 8,616.0 | 9,943.4 | 10,381.5 | 10,400.3 | 0.2 |
| Fondo Regional | 6,500.0 | 6,747.0 | 6,976.4 | 7,192.7 | 3.1 |
| <i>Total</i> | <i>106,568.7</i> | <i>163,113.3</i> | <i>169,055.1</i> | <i>145,189.1</i> | <i>-14.1</i> |

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2013-2014, 2015 y proyecto de de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2016, México.

La disminución en el fondo de capitalidad generó inconformidades en algunos legisladores federales, al grado que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados exigió elevar a ley dicho fondo para ser incorporado en el Ramo 33, “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”.¹⁵

En el PNI 2014-2018 se observan dos escenarios de crecimiento del producto interno bruto (PIB): uno con reformas y con programa de infraestructura de 5% promedio anual entre 2014 y 2018; y el otro inercial, con promedio anual de crecimiento de 3.6% en el mismo lapso. El crecimiento esperado para 2014 con reformas estructurales y Programa Nacional de Infraestructura fue de 4%; sin embargo, el crecimiento efectivo logrado fue de 2.1%, y en los Criterios Generales de Política Económica para 2015 se espera un crecimiento de 2.2 y para 2016 se pronostica un crecimiento de 2.6, y en

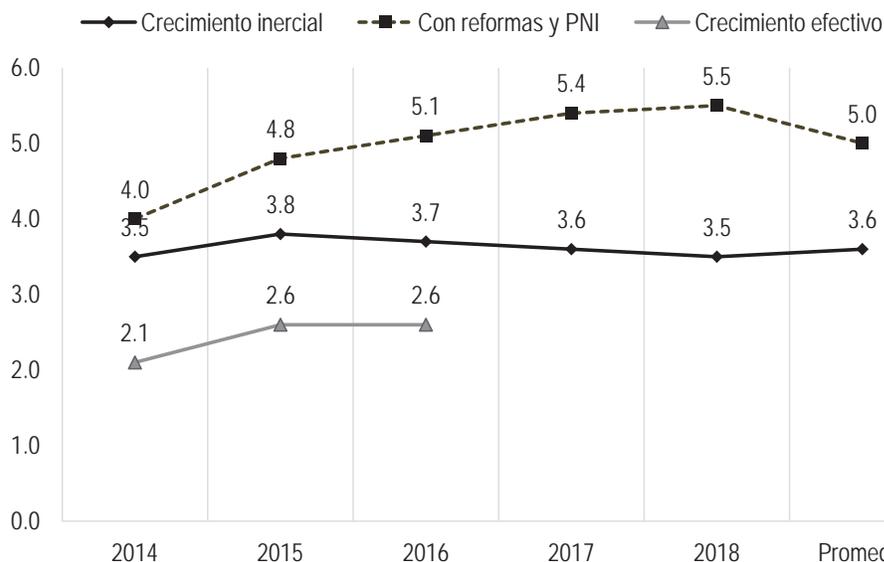
¹⁵ *El Financiero*, 21 de septiembre de 2015, México, p. 49.

el mejor escenario de 3.6%, que apenas igualaría el crecimiento inercial previsto sin reformas estructurales y sin programa de infraestructura (véase Gráfica 2).

Comentarios finales

En el Tercer Informe de Gobierno y el Proyecto de PEF 2016 se reconoce la importancia de la infraestructura para el desarrollo del país. Sin embargo, independientemente de la existencia de un Programa Nacional de Infraestructura, las acciones son múltiples y dispersas en varias secretarías, programas y fondos. Se observa una gran brecha entre los objetivos planteados en el PNI y los logros, principalmente en materia de crecimiento económico. A tres años de gobierno y después de haberse aprobado las reformas estructurales, el crecimiento del PIB se encuentra por debajo del crecimiento inercial, es decir, el esperado sin reformas y sin PNI.

Gráfica 2. Impacto del PNI 2014-2018 sobre el crecimiento del PIB



Fuente: Gobierno de la República, Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, México, 2014. Gobierno de la República, “Crecimiento real”; “Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, martes 8 de septiembre de 2015, México.

En tanto que los indicadores en el entorno económico mundial, como la baja en los precios del petróleo, las expectativas de crecimiento de las tasas de interés en los Estados Unidos y la debilidad tributaria, no han permitido hacer las millonarias inversiones que se programaron en el ambicioso Programa Nacional de Infraestructura.

Ante esa situación el gobierno federal impulsó un proyecto de Presupuesto de Egresos para 2016 austero y con recortes importantes, tanto en gasto corriente como en inversión. Así, en comunicaciones y transportes se propone un recorte de 22.7% con relación a 2015;

se observa también una disminución de mil millones al Fondo de Capitalidad. Lo anterior se compensa con un ligero incremento al desarrollo agrario, territorial y urbano de 5 mil millones de pesos.

Finalmente, los instrumentos anunciados para financiar proyectos de infraestructura, en especial, energética, educativa y carretera, han generado dudas sobre el incremento del endeudamiento del país. Algunos especialistas y funcionarios de gobierno han argumentado que son instrumentos que no generan deuda y que son posibles debido a la estabilidad económica del país.

Desarrollo regional: ¿tema menor en el Tercer Informe de Gobierno e *in crescendo* en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016?

Heriberto López Ortiz*

Introducción

Parte de las actividades sustantivas del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) es comentar y desmenuzar los informes de gobierno; por tanto, este artículo aborda la temática del desarrollo regional dentro del apartado Un México Próspero.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se asignó al desarrollo regional un papel importante inmerso en la

[...] nueva y moderna política de fomento económico, particularmente en aquellos sectores estratégicos que tengan capacidad para generar empleo, que puedan competir exitosamente en el exterior, que democratizen la productividad entre sectores económicos y regiones geográficas, y que generen alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales.¹

*Maestro en ciencias, economista por la UNAM y el CIDE. Líneas de investigación: política fiscal, desarrollo regional y sector agrícola. Correo electrónico: lpex_he-riberto@yahoo.com.mx

¹ Gobierno de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, p. 18.

Para concluir este artículo se anexan tres cuadros estadísticos con información de los presupuestos de desarrollo regional anuales aprobados en términos nominales, reales y con variaciones anuales de 2013 a 2015.

El desarrollo regional en el Tercer Informe de Gobierno

En el Tercer Informe de Gobierno el “desarrollo regional” mereció pocas menciones, amén de limitarse a informar acerca de los temas relacionados con obra física, asesoría, elaboración de estudios y reuniones temáticas:

- Infraestructura de transporte, en donde se refiere a carreteras, ferrocarriles y sector portuario.

El artículo que precede a éste, intitulado “La inversión en infraestructura en México...” del investigador Salvador Moreno, da cuenta *in extenso* del tema, por lo que pasamos al siguiente balazo, concluyendo que en cuanto a desarrollo regional, el Informe privilegia las

acciones y obras en las distintas modalidades de infraestructura del transporte y la interconexión de sitios geográficos, antes que referirse al desarrollo económico regional propiamente dicho. Se auspicia el desarrollo de infraestructura con una visión de largo plazo basada en un desarrollo regional equilibrado, desarrollo urbano y conectividad logística.

- Acciones administrativas y de asesoría a municipios en materia de operación de indicadores para Planeación Urbana y Ordenamiento Ecológico, así como para la vinculación de acciones que hagan congruentes el ordenamiento ecológico y el desarrollo regional.

El Informe señala que en el marco de la Agenda para el Desarrollo Municipal publicada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), “en septiembre de 2014 inició la asesoría a municipios que buscan implementar la operación de indicadores en el área de Planeación Urbana y Ordenamiento Ecológico”.

Asimismo, en coordinación con la Sedatu (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) se avanzó en la vinculación de acciones, a fin de hacer congruentes el ordenamiento ecológico y el desarrollo regional.

Para ello, se vincularon 116 programas de ordenamiento ecológico vigentes con los Programas Regionales de Desarrollo 2014-2018 de la Sedatu. En la región norte se vincularon 19 ordenamientos ecológicos, en la región centro 70 y en la región sur-sureste 27.²

² *Ibid.*, p. 402.

- Documentos y estudios elaborados por distintas dependencias del Ejecutivo federal.

Se impulsó la productividad de los sectores estratégicos y los procesos de innovación de las micro, pequeñas y medianas empresas del país, a través de servicios integrales de promoción y fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). En el sector social de la economía se promovió la visibilidad, desarrollo y cooperación regional e intersectorial de los organismos de este sector.³

- Reuniones temáticas nacionales e internacionales.

En cuanto a estudios y reuniones, y con el propósito de consolidar una “política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda”, se realizaron las siguientes acciones:

De septiembre de 2014 a enero de 2015 se trabajó sobre la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, con la Cámara de Senadores y un grupo de expertos en desarrollo urbano. El proyecto se encuentra en comisiones para su revisión.

En marzo de 2015, la Sedatu entregó el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial al gobierno del estado de Hidalgo en el que se define la vocación territorial y las zonas con valor ambiental que permitirán a las autoridades estatales y municipales ser más eficaces y eficientes en las tareas de su responsabilidad, y aportar la certeza jurídica de los propietarios de terrenos.

³ *Ibid.*, p. 476.

En el marco de los Programas Regionales de Desarrollo del Norte, Centro y Sur-Sureste 2014-2018, entre septiembre de 2014 y julio de 2015:

- Se participó en la LXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y se aprobó la integración de tres grupos de trabajo al interior de la Comisión de Desarrollo Regional.
- Se signó el Convenio de Coordinación para la Implementación del Programa Regional de Desarrollo para el Norte 2014-2018, con el gobierno del estado de Durango.
- Instalación del Grupo Técnico de Seguimiento para la Implementación de los Programas Regionales de Desarrollo y elaboración de las estrategias nacionales de desarrollo para las regiones Mundo Maya-Frontera Sur, Tierra Caliente y Corredores Económicos Pacífico y Canadá-México.
- Se firmó con los gobiernos de los estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán y Veracruz, el Convenio de Coordinación para impulsar conjuntamente la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la Región Sur-Sureste y el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018.
- Se presentó el Sistema de Evaluación de Proyectos de Desarrollo Regional, ante la Comisión Especial para la Promoción del Desarrollo Regional de la LXII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- Se efectuó una reunión de trabajo con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala, con la finalidad de consensuar el mecanismo de trabajo para la elaboración de un Programa Binacional de Desarrollo Transfronterizo.
- Se participó en la firma de la Carta de Intención sobre un Diálogo de Cooperación en política regional e integración con la Comisión Europea.
- Se firmó un convenio de Coordinación con la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México para implementar el Diploma en Desarrollo Regional en línea.
- México asumió la Presidencia de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional para el periodo 2015-2017.⁴

Como puede verse, no hay inversiones ni acciones directas de impulso al desarrollo regional.

En cuanto al proyecto de Zonas Económicas Especiales, se señala que para impulsar un desarrollo regional más equilibrado, el gobierno creará tres zonas económicas especiales en el sur del país: el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, en los estados de Oaxaca y Veracruz; Puerto Chiapas, en Chiapas, y el Puerto Lázaro Cárdenas, en municipios de Michoacán y Guerrero.

[...] Lo anterior con el propósito de generar nuevos polos de desarrollo industrial que aba-

⁴ *Ibid.*, p. 242-243.

tan los rezagos económicos y sociales de dichas regiones mediante la promoción de un marco regulatorio, entorno de negocios y régimen de incentivos especiales para atraer la inversión productiva.⁵

Finalmente, se presentó al Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

Tal como se señala en el Informe, el 29 de septiembre del presente año se anunció la presentación de la iniciativa de decreto para crear tres zonas económicas especiales en el sur del país.

En sí el Tercer Informe aporta poco en cuanto a desarrollo económico regional propiamente dicho. En contrapartida al escaso tratamiento del desarrollo económico regional, se incorpora el concepto de “prosperidad” al hablar de un “México próspero”; esto se entiende porque el mismo documento afirma que el objetivo principal de estas reformas es transformar la economía mexicana para hacerla más productiva y competitiva, destacando que:

El 6 de mayo de 2015 se promulgó la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, la cual incorpora un horizonte de planeación de 20 años que será plasmado en el Programa Especial de Productividad y la Competitividad con el propósito de elevar la productividad y competitividad, que son bases relevantes del crecimiento económico. El programa [...] contará con estrategias de desarrollo de carácter transversal, sectorial y regional, y orientará el diseño y la implementación de

los programas presupuestarios hacia el aumento de la productividad y la competitividad de las regiones con mayores rezagos económicos.⁶

Es decir, existe un desfase en el diseño de la legislación y programas de desarrollo regional con respecto a las acciones emprendidas y las necesidades de actuación en la materia.

Estimación del desarrollo regional en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016

Además de citar en su Tercer Informe de Gobierno la recientemente promulgada Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, como base para el crecimiento económico, y de anunciar la inminente presentación de un Programa Especial de Productividad y la Competitividad que incorporará un horizonte de planeación de 20 años, así como estrategias de desarrollo para regiones con mayores rezagos, la actual administración presenta al Congreso de la Unión su proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, en el que reduce drásticamente el presupuesto asignado a programas de desarrollo regional para el próximo año.

Al interior de la estructura presupuestal y programática del Presupuesto de Egresos se encuentran dos rubros relacionados con el desarrollo regional: el Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, y algunos programas incluidos en el Programa Especial Concurren-

⁵ *Ibid.*, p. 476.

⁶ *Ibid.*, p. 341.

te para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), (véanse cuadros anexos acerca de su conformación); ambos rubros presentan reducciones presupuestales para el próximo año.

En términos generales, la suma del Ramo 23 y el PEC en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016 propone 22,302 mmdp para el desarrollo regional, mientras que para 2015 fueron aprobados 68,099 mmdp (véanse cuadros al final del artículo).

Así, en términos reales⁷ se presupuestan 21,632 mmdp para 2016, mientras que para 2015 se aprobaron 66,116 mmdp (véanse cuadros al final del artículo); con lo que se tiene una reducción de 44,484 mmdp de un año al otro, en desarrollo regional (véanse cuadros al final del artículo). Estamos hablando de un decremento de 67.3% para 2016.

Lo mismo sucede en los dos grandes rubros: Ramo 23 y PEC por separado. Para el Ramo 23, en materia de desarrollo regional se presupuestan 21,067,951 mmdp, cuando para 2015 fueron aprobados 60,422 mmdp. En términos reales significan 20,434 mmdp y 58,662 mmdp constantes, respectivamente. Lo anterior representa una disminución de 38,228 mmdp y una tasa de decrecimiento de 65.2 por ciento.

A su vez, para el desarrollo regional del PEC se presupuestan 1,234 mmdp en 2016, contra 7,677 mmdp aprobados en el año anterior; en términos reales esto equivale a 1,197 mmdp y 7,453 mmdp en los años respectivos señalados. Una vez más se presenta una disminución de 6,256 mmdp constantes equivalente a una re-

ducción de 83.9%; es decir, la contracción es tan drástica que es equivalente casi a su desaparición de un año a otro. La caída en los recursos para el PEC es mayor que la del Ramo 23.

Parece pertinente la siguiente observación. Frente a estas considerables reducciones de recursos presupuestales para estados y municipios contenidas en programas del PEC, resulta una incongruencia, una incompatibilidad proponer por otro lado un “Programa Especial de Productividad y la Competitividad” con el propósito de elevar la productividad y competitividad, como se manifiesta en el Informe de Gobierno, puesto que tales reducciones repercutirán en una disminución sustancial en el gasto de capital para esas regiones.

Desglose al interior de estos dos grandes rubros presupuestales

Por lo supracomentado es menester desglosar la integración en la proyección de ambas partidas presupuestales.

El Ramo 23, en su componente de desarrollo regional, se integra por 12 fondos y otros programas y proyectos (véase Cuadro 1). De éstos sobresalen por su importancia siete fondos: 1) de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable, 2) de Pavimentación y Desarrollo Municipal, 3) Regional (conformado por 10 estados), 4) Metropolitano (constituido a su vez, por 47 zonas metropolitanas), 5) de Apoyo en Infraestructura y productividad, 6) Sureste, y 7) de Capitalidad.

El proyecto de PEF-2016 asigna cero pesos a cuatro de estos fondos, con lo que simplemente desaparecerían. Ellos son los de: 1) Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable, 2) Pavimenta-

⁷ Son los datos antes mencionados ajustados por el deflactor del PIB de los años respectivos, incluido en los Criterios Generales de Política Económica.

ción y Desarrollo Municipal, 3) Apoyo en Infraestructura y productividad, y 4) el Sur-Sureste.

De los restantes fondos sólo el Fondo Regional tiene un incremento presupuestal de 203,196 mdp a precios constantes, lo que equivale a un incremento de 3% real respecto a su presupuesto aprobado para 2015; mismo incremento porcentual que se propone para cada uno de los estados incluidos en este fondo: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Michoacán, Guanajuato, Puebla, Zacatecas y San Luis Potosí; Nayarit y Tlaxcala fueron excluidos de este rubro presupuestal desde 2014 cuando, en su lugar, se incorporó a los estados de Guanajuato y San Luis Potosí.

El Fondo Metropolitano tiene un crecimiento presupuestal para 2016 de 8,398 mmdp a precios constantes, lo cual equivale a un “incremento” de 0.1% real respecto a su presupuesto aprobado en 2015; al Fondo de Capitalidad (destinado a la ciudad de México) le presupuestan para 2016 recursos por 2,424 mmdp a precios constantes, lo que arroja una disminución de 973,227 mdp a precios constantes respecto a 2015, dando como resultado una disminución presupuestal de 28.6 por ciento.

Paralelamente a lo que sucedería en el ámbito rural, el descenso presupuestal en el Fondo Metropolitano afectaría negativamente a las grandes metrópolis del país, que son las que aportan un considerable porcentaje del PIB nacional, pues es ahí donde se ubican las principales industrias manufactureras y los servicios de alta tecnología.

En lo correspondiente al PEC en su componente de desarrollo regional (conformado por programas y fondos asignados a la Sagarpa, Sedatu, Semarnat y Sedesol), el presupuesto

para el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) de la Sedesol tiene cero recursos; en Sagarpa, los Programas Regionales de Desarrollo previstos en el PND, Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación (Foini) y de Desarrollo de Zonas Áridas, también tienen cero recursos adjudicados; tal como sucede en la Sedatu con el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (véase Cuadro 3).

En particular, el caso de la cancelación de recursos para el Programa de Desarrollo de Zonas Áridas es lamentable, pues afecta a una amplia parte del territorio nacional en donde en términos sociales, productivos y ambientales se dejaría en el abandono a población de escasos recursos, cuando estas zonas, sus pobladores y productores deberían ser prioritarios para el gobierno federal; por tanto, continuarán en condiciones de muy alta marginación.

Sólo el Programa de Desarrollo Productivo Sur-Sureste de la Sagarpa y el de Desarrollo Regional Sustentable de Semarnat tienen recursos presupuestales, pero para el primer caso caen en 6.5, y el segundo caso se trata del único en el que crecen, en 3.7 por ciento.

En términos generales el presupuesto para desarrollo regional se contrae. En 2014 creció al 62% respecto a 2013; en 2015 creció en 4.6% y para 2016 decrecería en 67.3 por ciento.

Conclusiones

El Tercer Informe de Gobierno es exiguo y limitado en sus referencias al desarrollo regional; referencias que se limitan a describir obras de infraestructura de transporte: carreteras, fe-

rrocarriles y puertos, llevados a cabo en algunos estados de la república, —contexto en que el Informe limita el desarrollo económico regional al simple enlace entre sitios geográficos mediante vías de comunicación—, así como acciones administrativas y de asesoría a municipios por parte de algunas dependencias de gobierno, elaboración de estudios, o reuniones efectuadas, y no tanto al desarrollo económico regional *per se*.

En cuanto al presupuesto, para el año próximo se reducen drásticamente los recursos para desarrollo regional: en el Ramo 23 el decrecimiento sería de 65.2% en términos reales; en el PEC la reducción alcanzaría 83.9%; y en el total el decremento significaría 67.3% respecto del presupuesto aprobado para 2015.

En general, el presupuesto en desarrollo regional para el ejercicio fiscal de 2016 se caracteriza por una inconsistencia en las asignaciones a los programas y fondos, así como una falta de claridad en los criterios de dichas asignaciones, lo que refleja una discrecionalidad en

su diseño. De estos números se deduce que, en los hechos, el desarrollo regional no es una prioridad para el gobierno federal, pese a sus declaraciones.

Tal como lo señala el Banco Mundial, las zonas económicas no son una garantía de éxito en tareas como el combate a la pobreza y el desarrollo económico de la región; para ello es necesario que cumplan, entre otras, las siguientes condiciones:

- Generación de buenos empleos e integración económica de los principales actores económicos y sociales de la zona garantizando la sustentabilidad del proyecto.
- Participación de inversión pública, privada y social.
- Visión integral del proyecto.
- Considerar que son proyectos que alcanzan su maduración a mediano y largo plazos, siempre y cuando exista una adecuada coordinación institucional en los distintos órdenes de gobierno.

Cuadro 1. Presupuestos para desarrollo regional aprobados y reales 2013 y 2014, y diferencias (pesos)

| | Aprobado 2013 | Aprobado 2014 | Aprobado real 2013 | Aprobado real 2014 | Diferencia 2014-2013 Aprobados reales | Crecimiento real 2014/2013 % |
|--|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|---|------------------------------------|
| I. Desarrollo Regional (Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas) | 32,875,687,884 | 59,012,042,173 | 31,794,669,133 | 57,071,607,517 | 25,276,938,384 | 79.5 |
| Programas Regionales | 2,903,900,000 | 3,014,248,200 | 2,808,413,926 | 2,915,133,656 | 106,719,729 | 3.8 |
| Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable | 300,000,000 | 300,000,000 | 290,135,397 | 290,135,397 | 0 | 0.0 |
| Fondo para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad | 500,000,000 | 500,000,000 | 483,558,994 | 483,558,994 | 0 | 0.0 |
| Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal | 5,000,000,000 | 5,000,000,000 | 4,835,589,942 | 4,835,589,942 | 0 | 0.0 |
| Proyectos de Desarrollo Regional | 8,780,729,778 | 18,332,115,279 | 8,492,001,720 | 17,729,318,452 | 9,237,316,732 | 108.8 |
| Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional | 100,000,000 | 100,000,000 | 96,711,799 | 96,711,799 | 0 | 0.0 |
| Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste | 150,000,000 | 200,000,000 | 145,067,698 | 193,423,598 | 48,355,899 | 33.3 |
| Ampliaciones de la H. Cámara de Diputados | 8,530,729,778 | 18,032,115,279 | 8,250,222,222 | 17,439,183,055 | 9,188,960,833 | 111.4 |
| Fondo Regional | 6,500,000,000 | 6,747,000,000 | 6,286,266,925 | 6,525,145,068 | 238,878,143 | 3.8 |
| Chiapas | 1,412,374,574 | 1,471,831,499 | 1,365,932,857 | 1,423,434,719 | 57,501,862 | 4.2 |
| Guerrero | 1,290,355,499 | 1,332,723,395 | 1,247,926,015 | 1,288,900,769 | 40,974,754 | 3.3 |

| | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------|
| Oaxaca | 1,210,606,778 | 1,257,488,757 | 1,170,799,592 | 1,216,139,997 | 45,340,405 | 3.9 |
| Veracruz | 452,968,703 | 469,540,658 | 438,074,181 | 454,101,217 | 16,027,036 | 3.7 |
| Hidalgo | 433,800,762 | 445,017,403 | 419,536,520 | 430,384,336 | 10,847,815 | 2.6 |
| Michoacán | 408,579,788 | 426,796,288 | 395,144,863 | 412,762,368 | 17,617,505 | 4.5 |
| Guanajuato | 0 | 376,240,895 | 0 | 363,869,338 | 363,869,338 | |
| Puebla | 353,093,644 | 367,009,026 | 341,483,215 | 354,941,031 | 13,457,816 | 3.9 |
| Zacatecas | 306,687,050 | 320,728,936 | 296,602,563 | 310,182,723 | 13,580,161 | 4.6 |
| San Luis Potosí | 0 | 279,623,143 | 0 | 270,428,572 | 270,428,572 | |
| Nayarit | 278,439,559 | 0 | 269,283,906 | 0 | -269,283,906 | -100.0 |
| Tlaxcala | 353,093,644 | 0 | 341,483,215 | 0 | -341,483,215 | -100.0 |
| Fondo Metropolitano | 8,616,058,106 | 9,943,468,314 | 8,332,744,783 | 9,616,507,074 | 1,283,762,290 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes | 115,728,099 | 133,557,442 | 111,922,726 | 129,165,805 | 17,243,078 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana | 100,354,180 | 115,814,981 | 97,054,333 | 112,006,751 | 14,952,419 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Mexicali | 32,512,153 | 37,521,051 | 31,443,088 | 36,287,283 | 4,844,195 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez | 75,313,254 | 86,916,191 | 72,836,803 | 84,058,212 | 11,221,409 | 15.4 |

| | | | | | | |
|---|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|------|
| Zona Metropolitana de Juárez | 45,097,757 | 52,045,623 | 43,614,852 | 50,334,258 | 6,719,406 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Chihuahua | 40,086,895 | 46,262,776 | 38,768,757 | 44,741,563 | 5,972,806 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Saltillo | 100,217,237 | 115,656,940 | 96,921,893 | 111,853,907 | 14,932,015 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Monclova - Frontera | 50,108,619 | 57,828,470 | 48,460,947 | 55,926,954 | 7,466,007 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Piedras Negras | 40,086,895 | 46,262,776 | 38,768,757 | 44,741,563 | 5,972,806 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez | 40,086,895 | 46,262,776 | 38,768,757 | 44,741,563 | 5,972,806 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Tecomán | 24,052,137 | 27,757,665 | 23,261,254 | 26,844,937 | 3,583,683 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de León | 350,760,331 | 404,799,293 | 339,226,626 | 391,488,678 | 52,262,052 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de La Laja - Bajío | 9,019,551 | 10,409,124 | 8,722,970 | 10,066,851 | 1,343,881 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Morelón - Uriangato | 24,052,137 | 27,757,665 | 23,261,254 | 26,844,937 | 3,583,683 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Acapulco | 92,145,549 | 106,341,709 | 89,115,618 | 102,844,980 | 13,729,362 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Pachuca | 100,000,000 | 115,406,235 | 96,711,799 | 111,611,446 | 14,899,647 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Tulancingo | 30,000,000 | 34,621,870 | 29,013,540 | 33,483,433 | 4,469,894 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Tula | 50,108,619 | 57,828,470 | 48,460,947 | 55,926,954 | 7,466,007 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara | 882,112,123 | 1,018,012,394 | 853,106,502 | 984,538,099 | 131,431,597 | 15.4 |

| | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|
| Zona Metropolitana de Ocotlán | 29,062,999 | 33,540,513 | 28,107,349 | 32,437,633 | 4,330,284 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Toluca | 350,760,331 | 404,799,293 | 339,226,626 | 391,488,678 | 52,262,052 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Morelia | 35,076,033 | 40,479,929 | 33,922,662 | 39,148,868 | 5,226,205 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Cuernavaca | 45,097,757 | 52,045,623 | 43,614,852 | 50,334,258 | 6,719,406 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Cuautla | 12,026,068 | 13,878,832 | 11,630,627 | 13,422,468 | 1,791,841 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Tepic | 50,000,000 | 57,703,117 | 48,355,899 | 55,805,722 | 7,449,823 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey | 759,646,659 | 876,679,612 | 734,667,949 | 847,852,623 | 113,184,674 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca | 65,141,204 | 75,177,011 | 62,999,230 | 72,705,040 | 9,705,809 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Tehuacán | 23,350,616 | 26,948,066 | 22,582,801 | 26,061,959 | 3,479,159 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro | 200,000,000 | 230,812,471 | 193,423,598 | 223,222,893 | 29,799,295 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Cancún | 97,711,806 | 112,765,517 | 94,498,845 | 109,057,560 | 14,558,715 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de G. S. | 80,119,481 | 92,462,876 | 77,484,991 | 89,422,511 | 11,937,519 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Río Verde - Cd. Fernández | 24,052,137 | 27,757,665 | 23,261,254 | 26,844,937 | 3,583,683 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa | 100,000,000 | 115,406,235 | 96,711,799 | 111,611,446 | 14,899,647 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Reynosa - Río Bravo | 40,086,895 | 46,262,776 | 38,768,757 | 44,741,563 | 5,972,806 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Matamoros | 35,076,033 | 40,479,929 | 33,922,662 | 39,148,868 | 5,226,205 | 15.4 |

| | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------|
| Zona Metropolitana de Tlaxcala - Apizaco | 35,076,033 | 40,479,929 | 33,922,662 | 39,148,868 | 5,226,205 | 15.4 |
| Zona Metropolitana del Valle de México | 3,395,861,088 | 3,919,035,473 | 3,284,198,344 | 3,790,169,703 | 505,971,359 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala | 302,656,057 | 349,283,962 | 292,704,117 | 337,798,803 | 45,094,686 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Laguna | 422,749,444 | 487,879,219 | 408,848,592 | 471,836,769 | 62,988,177 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Puerto Vallarta | 41,389,719 | 47,766,316 | 40,028,742 | 46,195,663 | 6,166,922 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de La Piedad - Pénjamo | 16,034,758 | 18,505,110 | 15,507,503 | 17,896,625 | 2,389,122 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Veracruz | 50,309,053 | 58,059,784 | 48,654,790 | 56,150,662 | 7,495,871 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Xalapa | 20,043,447 | 23,131,387 | 19,384,378 | 22,370,780 | 2,986,402 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Coatzacoalcos | 40,086,895 | 46,262,776 | 38,768,757 | 44,741,563 | 5,972,806 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Acayucan | 18,740,623 | 21,627,847 | 18,124,394 | 20,916,680 | 2,792,286 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida | 74,060,538 | 85,470,478 | 71,625,279 | 82,660,037 | 11,034,758 | 15.4 |
| Zona Metropolitana de Zacatecas - Guadalupe | 50,000,000 | 57,703,117 | 48,355,899 | 55,805,722 | 7,449,823 | 15.4 |
| Fondo de Apoyo en Infraestructura y productividad | 0 | 2,535,100,960 | 0 | 2,451,741,741 | 2,451,741,741 | |
| Fondo para Fronteras | 0 | 3,000,000,000 | 0 | 2,901,353,965 | 2,901,353,965 | |
| Fondo Sur - Sureste | 0 | 500,000,000 | 0 | 483,558,994 | 483,558,994 | |
| Fondo de Capitalidad | 0 | 3,000,000,000 | 0 | 2,901,353,965 | 2,901,353,965 | |
| Fondo de Apoyo a Migrantes | 275,000,000 | 200,000,000 | 265,957,447 | 193,423,598 | -72,533,849 | -27.3 |
| Fondo de Cultura | 0 | 2,728,525,258 | 0 | 2,638,805,859 | 2,638,805,859 | |
| Fondo de Infraestructura Deportiva | 0 | 3,211,584,162 | 0 | 3,105,980,814 | 3,105,980,814 | |

| | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------|
| II. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (componente regional) | 7,490,100,000 | 6,366,500,000 | 7,243,810,445 | 6,157,156,673 | -1,086,653,772 | -15.0 |
| Ramo 08. Sagarpa | 1,000,000,000 | 1,081,500,000 | 967,117,988 | 1,045,938,104 | 78,820,116 | 8.2 |
| Desarrollo Productivo Sur Sureste | 0 | 1,033,700,000 | 0 | 999,709,865 | 999,709,865 | |
| Programa Regional de Desarrollo previsto en el PND Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación | 0 | 47,800,000 | 0 | 46,228,240 | 46,228,240 | |
| Desarrollo de Zonas Áridas | 200,000,000 | 0 | 193,423,598 | 0 | -193,423,598 | -100.0 |
| Desarrollo de Zonas Áridas | 800,000,000 | 0 | 773,694,391 | 0 | -773,694,391 | -100.0 |
| Ramo 15. Sedatu | 0 | 5,059,400,000 | 0 | 4,893,036,750 | 4,893,036,750 | |
| Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | 0 | 5,059,400,000 | 0 | 4,893,036,750 | 4,893,036,750 | |
| Ramo 16. Semarnat | 217,400,000 | 225,600,000 | 210,251,451 | 218,181,818 | 7,930,368 | 3.8 |
| Desarrollo Regional Sustentable | 217,400,000 | 225,600,000 | 210,251,451 | 218,181,818 | 7,930,368 | 3.8 |
| Ramo 20. Sedesol | 6,272,700,000 | 0 | 6,066,441,006 | 0 | -6,066,441,006 | -100.0 |
| Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | 6,272,700,000 | 0 | 6,066,441,006 | 0 | -6,066,441,006 | -100.0 |
| Suma (I + II) | 40,365,787,884 | 65,378,542,173 | 39,038,479,578 | 63,228,764,191 | 24,190,284,612 | 62.0 |

Fuente: Elaboración propia con información del DOF 2012 y 2013.

Cuadro 2. Presupuestos para desarrollo regional aprobados y reales 2014, 2015 y diferencias (pesos)

| | Aprobado 2014 | Aprobado 2015 | Aprobado real 2014 | Aprobado real 2015 | Diferencia 2015-2014 Aprobados reales | Crecimiento real 2015/2014 % |
|--|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|---|------------------------------------|
| I. Desarrollo Regional (Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas) | 59,012,042,173 | 60,422,376,565 | 57,071,607,517 | 58,662,501,519 | 1,590,894,002 | 2.8 |
| Programas Regionales | 3,014,248,200 | 3,116,732,639 | 2,915,133,656 | 3,025,954,018 | 110,820,363 | 3.8 |
| Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable | 300,000,000 | 0 | 290,135,397 | 0 | -290,135,397 | -100.0 |
| Fondo para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad | 500,000,000 | 600,000,000 | 483,558,994 | 582,524,272 | 98,965,278 | 20.5 |
| Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal | 5,000,000,000 | 5,000,000,000 | 4,835,589,942 | 4,854,368,932 | 18,778,990 | 0.4 |
| Proyectos de Desarrollo Regional | 18,332,115,279 | 21,854,556,365 | 17,729,318,452 | 21,218,015,888 | 3,488,697,437 | 19.7 |
| Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional | 100,000,000 | 100,000,000 | 96,711,799 | 97,087,379 | 375,580 | 0.4 |
| Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste | 200,000,000 | 400,000,000 | 193,423,598 | 388,349,515 | 194,925,917 | 100.8 |
| Ampliaciones de la H. Cámara de Diputados | 18,032,115,279 | 21,354,556,365 | 17,439,183,055 | 20,732,578,995 | 3,293,395,940 | 18.9 |
| Fondo Regional | 6,747,000,000 | 6,976,398,000 | 6,525,145,068 | 6,773,201,942 | 248,056,874 | 3.8 |
| Chiapas | 1,471,831,499 | 1,521,873,770 | 1,423,434,719 | 1,477,547,350 | 54,112,631 | 3.8 |
| Guerrero | 1,332,723,395 | 1,378,035,990 | 1,288,900,769 | 1,337,899,019 | 48,998,251 | 3.8 |
| Oaxaca | 1,257,488,757 | 1,300,243,375 | 1,216,139,997 | 1,262,372,209 | 46,232,212 | 3.8 |
| Veracruz | 469,540,658 | 485,505,040 | 454,101,217 | 471,364,117 | 17,262,900 | 3.8 |
| Hidalgo | 445,017,403 | 460,147,995 | 430,384,336 | 446,745,626 | 16,361,291 | 3.8 |
| Michoacán | 426,796,288 | 441,307,362 | 412,762,368 | 428,453,750 | 15,691,382 | 3.8 |
| Guanajuato | 376,240,895 | 389,033,085 | 363,869,338 | 377,702,024 | 13,832,687 | 3.8 |
| Puebla | 367,009,026 | 379,487,333 | 354,941,031 | 368,434,304 | 13,493,273 | 3.8 |

| | | | | | | |
|---|---------------|----------------|---------------|----------------|-------------|-----|
| Zacatecas | 320,728,936 | 331,633,720 | 310,182,723 | 321,974,485 | 11,791,762 | 3.8 |
| San Luis Potosí | 279,623,143 | 289,130,330 | 270,428,572 | 280,709,058 | 10,280,487 | 3.8 |
| Nayarit | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Tlaxcala | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Fondo Metropolitano | 9,943,468,314 | 10,381,546,235 | 9,616,507,074 | 10,079,171,102 | 462,664,028 | 4.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes | 133,557,442 | 138,098,395 | 129,165,805 | 134,076,112 | 4,910,307 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana | 115,814,981 | 119,752,690 | 112,006,751 | 116,264,748 | 4,257,996 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Mexicali | 37,521,051 | 38,796,767 | 36,287,283 | 37,666,764 | 1,379,481 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez | 86,916,191 | 89,871,342 | 84,058,212 | 87,253,730 | 3,195,518 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Juárez | 52,045,623 | 53,815,174 | 50,334,258 | 52,247,742 | 1,913,484 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Chihuahua | 46,262,776 | 47,835,710 | 44,741,563 | 46,442,437 | 1,700,874 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Saltillo | 115,656,940 | 119,589,276 | 111,853,907 | 116,106,093 | 4,252,186 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Monclova - Frontera | 57,828,470 | 59,794,638 | 55,926,954 | 58,053,047 | 2,126,093 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Piedras Negras | 46,262,776 | 47,835,710 | 44,741,563 | 46,442,437 | 1,700,874 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez | 46,262,776 | 47,835,710 | 44,741,563 | 46,442,437 | 1,700,874 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Tecomán | 27,757,665 | 28,701,426 | 26,844,937 | 27,865,462 | 1,020,525 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de León | 404,799,293 | 418,562,469 | 391,488,678 | 406,371,329 | 14,882,651 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de La Laja - Bajío | 10,409,124 | 10,763,034 | 10,066,851 | 10,449,548 | 382,697 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Morelón - Uriangato | 27,757,665 | 28,701,426 | 26,844,937 | 27,865,462 | 1,020,525 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Acapulco | 106,341,709 | 109,957,327 | 102,844,980 | 106,754,686 | 3,909,707 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Pachuca | 115,406,235 | 119,330,047 | 111,611,446 | 115,854,415 | 4,242,969 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Tulancingo | 34,621,870 | 35,799,014 | 33,483,433 | 34,756,324 | 1,272,891 | 3.8 |

| | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|------|
| Zona Metropolitana de Tula | 57,828,470 | 59,794,638 | 55,926,954 | 58,053,047 | 2,126,093 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara | 1,018,012,394 | 1,052,624,815 | 984,538,099 | 1,021,965,840 | 37,427,741 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Ocotlán | 33,540,513 | 34,680,891 | 32,437,633 | 33,670,768 | 1,233,134 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Toluca | 404,799,293 | 418,562,469 | 391,488,678 | 406,371,329 | 14,882,651 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Morelia | 40,479,929 | 41,856,246 | 39,148,868 | 40,637,132 | 1,488,265 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Cuernavaca | 52,045,623 | 53,815,174 | 50,334,258 | 52,247,742 | 1,913,484 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Cuautla | 13,878,832 | 14,350,712 | 13,422,468 | 13,932,730 | 510,262 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Tepic | 57,703,117 | 59,665,023 | 55,805,722 | 57,927,207 | 2,121,484 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey | 876,679,612 | 906,486,719 | 847,852,623 | 880,084,193 | 32,231,570 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca | 75,177,011 | 77,733,029 | 72,705,040 | 75,468,960 | 2,763,921 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Tehuacán | 26,948,066 | 27,864,300 | 26,061,959 | 27,052,718 | 990,759 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro | 230,812,471 | 238,660,095 | 223,222,893 | 231,708,830 | 8,485,937 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Cancún | 112,765,517 | 116,599,545 | 109,057,560 | 113,203,442 | 4,145,882 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de G. S. | 92,462,876 | 95,606,614 | 89,422,511 | 92,821,955 | 3,399,445 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Río Verde - Cd. Fernández | 27,757,665 | 28,701,425 | 26,844,937 | 27,865,461 | 1,020,524 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa | 115,406,235 | 119,330,047 | 111,611,446 | 115,854,415 | 4,242,969 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Reynosa - Río Bravo | 46,262,776 | 47,835,710 | 44,741,563 | 46,442,437 | 1,700,874 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Matamoros | 40,479,929 | 41,856,247 | 39,148,868 | 40,637,133 | 1,488,266 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Tlaxcala - Apizaco | 40,479,929 | 41,856,247 | 39,148,868 | 40,637,133 | 1,488,266 | 3.8 |
| Zona Metropolitana del Valle de México | 3,919,035,473 | 4,052,282,679 | 3,790,169,703 | 3,934,255,028 | 144,085,325 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala | 349,283,962 | 361,159,617 | 337,798,803 | 350,640,405 | 12,841,602 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Laguna | 487,879,219 | 604,467,112 | 471,836,769 | 586,861,274 | 115,024,505 | 24.4 |
| Zona Metropolitana de Puerto Vallarta | 47,766,316 | 49,390,370 | 46,195,663 | 47,951,816 | 1,756,152 | 3.8 |

| | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|--------|
| Zona Metropolitana de La Piedad - Pénjamo | 18,505,110 | 19,134,284 | 17,896,625 | 18,576,975 | 680,350 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Veracruz | 58,059,784 | 60,033,817 | 56,150,662 | 58,285,259 | 2,134,598 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Xalapa | 23,131,387 | 23,917,854 | 22,370,780 | 23,221,217 | 850,437 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Coatzacoalcos | 46,262,776 | 47,835,710 | 44,741,563 | 46,442,437 | 1,700,874 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Acayucan | 21,627,847 | 22,363,194 | 20,916,680 | 21,711,839 | 795,159 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida | 85,470,478 | 88,376,474 | 82,660,037 | 85,802,402 | 3,142,365 | 3.8 |
| Zona Metropolitana de Zacatecas - Guadalupe | 57,703,117 | 59,665,023 | 55,805,722 | 57,927,207 | 2,121,484 | 3.8 |
| Fondo de Apoyo en Infraestructura y productividad | 2,535,100,960 | 2,535,106,567 | 2,451,741,741 | 2,461,268,512 | 9,526,771 | 0.4 |
| Fondo para Fronteras | 3,000,000,000 | 0 | 2,901,353,965 | 0 | -2,901,353,965 | -100.0 |
| Fondo Sur - Sureste | 500,000,000 | 500,000,000 | 483,558,994 | 485,436,893 | 1,877,899 | 0.4 |
| Fondo de Capitalidad | 3,000,000,000 | 3,500,000,000 | 2,901,353,965 | 3,398,058,252 | 496,704,287 | 17.1 |
| Fondo de Apoyo a Migrantes | 200,000,000 | 300,000,000 | 193,423,598 | 291,262,136 | 97,838,538 | 50.6 |
| Fondo de Cultura | 2,728,525,258 | 2,237,164,311 | 2,638,805,859 | 2,172,004,185 | -466,801,673 | -17.7 |
| Fondo de Infraestructura Deportiva | 3,211,584,162 | 3,420,872,448 | 3,105,980,814 | 3,321,235,386 | 215,254,572 | 6.9 |
| II. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (componente regional) | 6,366,500,000 | 7,677,500,000 | 6,157,156,673 | 7,453,883,495 | 1,296,726,822 | 21.1 |
| Ramo 08. Sagarpa | 1,081,500,000 | 2,390,100,000 | 1,045,938,104 | 2,320,485,437 | 1,274,547,332 | 121.9 |
| Desarrollo Productivo Sur Sureste | 1,033,700,000 | 1,068,800,000 | 999,709,865 | 1,037,669,903 | 37,960,038 | 3.8 |

| | | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------|
| Programa Regional de Desarrollo previsto en el PND | 47,800,000 | 49,400,000 | 46,228,240 | 47,961,165 | 1,732,925 | 3.7 |
| Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Desarrollo de Zonas Áridas | 0 | 1,271,900,000 | 0 | 1,234,854,369 | 1,234,854,369 | |
| Ramo 15. Sedatu | 5,059,400,000 | 0 | 4,893,036,750 | 0 | -4,893,036,750 | -100.0 |
| Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | 5,059,400,000 | 0 | 4,893,036,750 | 0 | -4,893,036,750 | -100.0 |
| Ramo 16. Semarnat | 225,600,000 | 226,200,000 | 218,181,818 | 219,611,650 | 1,429,832 | 0.7 |
| Desarrollo Regional Sustentable | 225,600,000 | 226,200,000 | 218,181,818 | 219,611,650 | 1,429,832 | 0.7 |
| Ramo 20. Sedesol | 0 | 5,061,200,000 | 0 | 4,913,786,408 | 4,913,786,408 | |
| Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | 0 | 5,061,200,000 | 0 | 4,913,786,408 | 4,913,786,408 | |
| Suma (I + II) | 65,378,542,173 | 68,099,876,565 | 63,228,764,191 | 66,116,385,015 | 2,887,620,824 | 4.6 |

Fuente: Elaboración propia con información del DOF 2013 y 2014.

Cuadro 3. Presupuestos para desarrollo regional aprobados y reales 2015 y 2016, y diferencias (pesos)

| | Aprobado 2015 | Proyecto 2016 | Aprobado real 2015 | Proyecto real 2016 | Diferencia 2016 Proy -2015 Aprobado reales | Crecimiento real 2016/2015 % |
|--|----------------|----------------|--------------------|--------------------|--|------------------------------------|
| I. Desarrollo Regional (Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas) | 60,422,376,565 | 21,067,951,053 | 58,662,501,519 | 20,434,482,108 | -38,228,019,412 | -65.2 |
| Programas Regionales | 3,116,732,639 | 0 | 3,025,954,018 | 0 | -3,025,954,018 | -100.0 |
| Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Fondo para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad | 600,000,000 | 600,000,000 | 582,524,272 | 581,959,263 | -565,009 | -0.1 |
| Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal | 5,000,000,000 | 0 | 4,854,368,932 | 0 | -4,854,368,932 | -100.0 |
| Proyectos de Desarrollo Regional | 21,854,556,365 | 300,000,000 | 21,218,015,888 | 290,979,631 | -20,927,036,257 | -98.6 |
| Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional | 100,000,000 | 100,000,000 | 97,087,379 | 96,993,210 | -94,168 | -0.1 |
| Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste | 400,000,000 | 200,000,000 | 388,349,515 | 193,986,421 | -194,363,094 | -50.0 |
| Ampliaciones de la H. Cámara de Diputados | 21,354,556,365 | 0 | 20,732,578,995 | 0 | -20,732,578,995 | -100.0 |
| Fondo Regional | 6,976,398,000 | 7,192,666,338 | 6,773,201,942 | 6,976,398,000 | 203,196,058 | 3.0 |
| Chiapas | 1,521,873,770 | 1,569,051,857 | 1,477,547,350 | 1,521,873,770 | 44,326,421 | 3.0 |
| Guerrero | 1,378,035,990 | 1,420,755,106 | 1,337,899,019 | 1,378,035,990 | 40,136,971 | 3.0 |
| Oaxaca | 1,300,243,375 | 1,340,550,920 | 1,262,372,209 | 1,300,243,375 | 37,871,167 | 3.0 |
| Veracruz | 485,505,040 | 500,555,696 | 471,364,117 | 485,505,040 | 14,140,923 | 3.0 |
| Hidalgo | 460,147,995 | 474,412,583 | 446,745,626 | 460,147,995 | 13,402,369 | 3.0 |
| Michoacán | 441,307,362 | 454,987,890 | 428,453,750 | 441,307,362 | 12,853,612 | 3.0 |
| Guanajuato | 389,033,085 | 401,093,111 | 377,702,024 | 389,033,085 | 11,331,061 | 3.0 |
| Puebla | 379,487,333 | 391,251,440 | 368,434,304 | 379,487,333 | 11,053,029 | 3.0 |
| Zacatecas | 331,633,720 | 341,914,365 | 321,974,485 | 331,633,720 | 9,659,234 | 3.0 |
| San Luis Potosí | 289,130,330 | 298,093,370 | 280,709,058 | 289,130,330 | 8,421,272 | 3.0 |
| Navarrit | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Tlaxcala | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Fondo Metropolitano | 10,381,546,235 | 10,400,284,715 | 10,079,171,102 | 10,087,570,044 | 8,398,942 | 0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes | 138,098,395 | 138,098,395 | 134,076,112 | 133,946,067 | -130,045 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana | 119,752,690 | 119,752,690 | 116,264,748 | 116,151,979 | -112,769 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Mexicali | 38,796,767 | 38,796,767 | 37,666,764 | 37,630,230 | -36,534 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez | 89,871,342 | 89,871,342 | 87,253,730 | 87,169,100 | -84,630 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Juárez | 53,815,174 | 53,815,174 | 52,247,742 | 52,197,065 | -50,677 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Chihuahua | 47,835,710 | 47,835,710 | 46,442,437 | 46,397,391 | -45,046 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Saltillo | 119,589,276 | 119,589,276 | 116,106,093 | 115,993,478 | -112,615 | -0.1 |

| | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|------|
| Zona Metropolitana de Monclova - Frontera | 59,794,638 | 59,794,638 | 58,053,047 | 57,996,739 | -56,308 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Piedras Negras | 47,835,710 | 47,835,710 | 46,442,437 | 46,397,391 | -45,046 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Colima - Villa de Alvarez | 47,835,710 | 47,835,710 | 46,442,437 | 46,397,391 | -45,046 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Tecmán | 28,701,426 | 28,701,426 | 27,865,462 | 27,838,435 | -27,028 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de León | 418,562,469 | 418,562,469 | 406,371,329 | 405,977,177 | -394,153 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de La Laja - Bajío | 10,763,034 | 10,763,034 | 10,449,548 | 10,439,412 | -10,135 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Morelón - Uriangato | 28,701,426 | 28,701,426 | 27,865,462 | 27,838,435 | -27,028 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Acapulco | 109,957,327 | 109,957,327 | 106,754,686 | 106,651,142 | -103,545 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Pachuca | 119,330,047 | 119,330,047 | 115,854,415 | 115,742,044 | -112,371 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Tulancingo | 35,799,014 | 35,799,014 | 34,756,324 | 34,722,613 | -33,711 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Tula | 59,794,638 | 59,794,638 | 58,053,047 | 57,996,739 | -56,308 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadaluajara | 1,052,624,815 | 1,052,624,815 | 1,021,965,840 | 1,020,974,602 | -991,237 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Ocotlán | 34,680,891 | 34,680,891 | 33,670,768 | 33,638,110 | -32,658 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Toluca | 418,562,469 | 418,562,469 | 406,371,329 | 405,977,177 | -394,153 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Morelia | 41,856,246 | 41,856,246 | 40,637,132 | 40,597,717 | -39,415 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Cuernavaca | 53,815,174 | 53,815,174 | 52,247,742 | 52,197,065 | -50,677 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Cuautla | 14,350,712 | 14,350,712 | 13,932,730 | 13,919,216 | -13,514 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Tepic | 59,665,023 | 59,665,023 | 57,927,207 | 57,871,021 | -56,185 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey | 906,486,719 | 906,486,719 | 880,084,193 | 879,230,571 | -853,622 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca | 77,733,029 | 77,733,029 | 75,468,960 | 75,395,760 | -73,200 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Tehuacán | 27,864,300 | 27,864,300 | 27,052,718 | 27,026,479 | -26,239 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro | 238,660,095 | 238,660,095 | 231,708,830 | 231,484,088 | -224,742 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Cancún | 116,599,545 | 116,599,545 | 113,203,442 | 113,093,642 | -109,800 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de G. S. | 95,606,614 | 95,606,614 | 92,821,955 | 92,731,924 | -90,031 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Río Verde - Cd. Fernández | 28,701,425 | 28,701,425 | 27,865,461 | 27,838,434 | -27,028 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa | 119,330,047 | 119,330,047 | 115,854,415 | 115,742,044 | -112,371 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Reynosa - Río Bravo | 47,835,710 | 47,835,710 | 46,442,437 | 46,397,391 | -45,046 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Matamoros | 41,856,247 | 41,856,247 | 40,637,133 | 40,597,718 | -39,415 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Tlaxcala - Apizaco | 41,856,247 | 41,856,247 | 40,637,133 | 40,597,718 | -39,415 | -0.1 |
| Zona Metropolitana del Valle de México | 4,052,282,679 | 4,052,282,679 | 3,934,255,028 | 3,930,439,068 | -3,815,960 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Puebla- Tlaxcala | 361,159,617 | 361,159,617 | 350,640,405 | 350,300,307 | -340,097 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Laguna | 604,467,112 | 623,205,592 | 586,861,274 | 604,467,112 | 17,605,838 | 3.0 |
| Zona Metropolitana de Puerto Vallarta | 49,390,370 | 49,390,370 | 47,951,816 | 47,905,306 | -46,510 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de La Piedad - Pénjamo | 19,134,284 | 19,134,284 | 18,576,975 | 18,558,956 | -18,018 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Veracruz | 60,033,817 | 60,033,817 | 58,285,259 | 58,228,726 | -56,533 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Xalapa | 23,917,854 | 23,917,854 | 23,221,217 | 23,198,694 | -22,523 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Coahuacalcos | 47,835,710 | 47,835,710 | 46,442,437 | 46,397,391 | -45,046 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Acayucan | 22,363,194 | 22,363,194 | 21,711,839 | 21,690,780 | -21,059 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida | 88,376,474 | 88,376,474 | 85,802,402 | 85,719,179 | -83,223 | -0.1 |
| Zona Metropolitana de Zacatecas - Guadalupe | 59,665,023 | 59,665,023 | 57,927,207 | 57,871,021 | -56,185 | -0.1 |

| | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|--------|
| Fondo de Apoyo en Infraestructura y productividad | 2,535,106,567 | 0 | 2,461,268,512 | 0 | -2,461,268,512 | -100.0 |
| Fondo para Fronteras | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Fondo Sur - Sureste | 500,000,000 | 0 | 485,436,893 | 0 | -485,436,893 | -100.0 |
| Fondo de Capitalidad | 3,500,000,000 | 2,500,000,000 | 3,398,058,252 | 2,424,830,262 | -973,227,991 | -28.6 |
| Fondo de Apoyo a Migrantes | 300,000,000 | 75,000,000 | 291,262,136 | 72,744,908 | -218,517,228 | -75.0 |
| Fondo de Cultura | 2,237,164,311 | 0 | 2,172,004,185 | 0 | -2,172,004,185 | -100.0 |
| Fondo de Infraestructura Deportiva | 3,420,872,448 | 0 | 3,321,235,386 | 0 | -3,321,235,386 | -100.0 |
| II. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (componente regional) | 7,677,500,000 | 1,234,900,000 | 7,453,883,495 | 1,197,769,156 | -6,256,114,339 | -83.9 |
| Ramo 08. Sagarpa | 2,390,100,000 | 1,000,000,000 | 2,320,485,437 | 969,932,105 | -1,350,553,332 | -58.2 |
| Desarrollo Productivo Sur Sureste | 1,068,800,000 | 1,000,000,000 | 1,037,669,903 | 969,932,105 | -67,737,798 | -6.5 |
| Programa Regional de Desarrollo previsto en el PND | 49,400,000 | 0 | 47,961,165 | 0 | -47,961,165 | -100.0 |
| Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muyalta marginación | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Desarrollo de Zonas Áridas | 1,271,900,000 | 0 | 1,234,854,369 | 0 | -1,234,854,369 | -100.0 |
| Ramo 15. Sedatu | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| Ramo 16. Semarnat | 226,200,000 | 234,900,000 | 219,611,650 | 227,837,051 | 8,225,401 | 3.7 |
| Desarrollo Regional Sustentable | 226,200,000 | 234,900,000 | 219,611,650 | 227,837,051 | 8,225,401 | 3.7 |
| Ramo 20. Sedesol | 5,061,200,000 | 0 | 4,913,786,408 | 0 | -4,913,786,408 | -100.0 |
| Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias | 5,061,200,000 | 0 | 4,913,786,408 | 0 | -4,913,786,408 | -100.0 |
| Suma (I + II) | 68,099,876,565 | 22,302,851,053 | 66,116,395,015 | 21,632,251,264 | -44,484,133,751 | -67.3 |

Fuente: Elaboración propia con información del DOF 2014 y SHCP, Proyecto PEF 2016.

Reportes CESOP

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional
los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno
(Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno
(Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

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

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública
acerca del Sistema Educativo Vol. II

66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva
sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva
sobre temas de la agenda nacional

2014

72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo
Informe de Gobierno (políticas económica
e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo
Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto
de egresos de 2015
81. Diálogo intercultural: problemática
de los pueblos indígenas

2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales
para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917
y el constitucionalismo
de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las “paradojas de la megalópolis

R E P C

E T R C



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA