

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El desarrollo regional en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018

Documento de trabajo núm. 271



Noviembre 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

El desarrollo regional en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018

Heriberto López Ortiz

El presente trabajo fue planeado para conocer el “presupuesto para el desarrollo regional”, aunque, como tal, no exista en el Presupuesto de Egresos de la Federación—, por tanto, para estudiarlo debemos considerar al conjunto de rubros pertinentes incluidos en *i)* el Ramo 23, “Provisiones salariales y económicas”, junto con los correspondientes regionales en *ii)* el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Aquí también hallará la comparación de los recursos aprobados para 2017 y 2018, así como un desglose de los recursos asignados para el estado de Chiapas en este último año.

Tal y como se presenta en el Cuadro 1 (infra), los recursos que el gobierno federal destina para 2018 en materia de “desarrollo regional” parecen limitados.

Yendo de lo general a lo particular, y con relación al “desarrollo regional”, considerado en el Ramo 23, “Provisiones salariales y económicas”, en 2017 se aprobaron para este ramo, 29,646,349,862 pesos; y para 2018 fueron aprobados 30,465,945,056 pesos, lo que significa un aumento de 819,595,194 pesos; pero en términos reales, es decir, descontando la inflación esperada para el próximo año mediante la utilización del deflactor implícito del PIB, ese aumento equivale a un descenso de 1.94% en términos reales. Es decir, habría un descenso real en los recursos del Ramo 23 en materia de desarrollo regional.

Por lo que hace al PEC, también en el componente que podría considerarse para desarrollo regional, en 2017 se aprobó un monto de 2,944,100,000 pesos. Para 2018 están asignados 3,028,600,000 pesos, es decir un aumento de 84,500,000 pesos que en términos reales representan una disminución de 1.84%. Por lo cual también en el PEC hay un descenso real de recursos para el desarrollo regional.



En cuanto a la suma de ambos conceptos, en 2017 fueron aprobados 32,590,449,862 pesos, y para 2018 están aprobados 33,494,545,056 pesos, de manera que hay un incremento de 904,095,194 pesos, equivalentes a un decremento de 1.93%, en términos reales. Seguramente, una reducción con impactos económicos y sociales de consideración.

Aunque cabe considerar que el presupuesto para 2018 es en alguna medida atípico dado que incluirá dinero destinado a las actividades y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura social y económica, que fueron afectadas en varias entidades del país a consecuencia de los terremotos de septiembre de este año.

Dentro de esta limitación presupuestal se adiciona la exclusión para 2018, de importantes programas y fondos que sustentan el funcionamiento económico de entidades federativas y regiones en el país, tal es el caso del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable, estos ya sin recursos asignados desde 2017; es el caso también de los recursos de los Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste a los que no se presupuestaron recursos para 2018.

El Fondo Regional comprende a diez entidades federativas: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Michoacán, Guanajuato, Puebla, Zacatecas y San Luis Potosí, pero en años anteriores incluía también a Nayarit y Tlaxcala, tuvo una asignación en 2017 de 2,315,599,804 pesos y para 2018 cuenta con 2,335,985,261 pesos lo que significa un incremento de 20,385,457 pesos aunque en términos reales representa un decremento de 3.74%. Es de notar que en estos últimos dos años el Fondo Regional no está desglosado por estados sino solamente se presenta el monto total, sin especificar la distribución correspondiente a cada una de las entidades federativas. Es de suponerse que se mantienen las mismas 10 entidades federativas con las mismas proporciones relativas presupuestales. De cualquier manera, se reduce el presupuesto real en



este rubro afectando a dichos estados y se cae en falta de transparencia en su asignación.

Asimismo, el Fondo Metropolitano —que incluye a las 47 Zonas Metropolitanas existentes en el país— contó en 2017 con un presupuesto de 3,240,170,830 pesos, en tanto que para 2018 se le presupuestan 3,268,695,777 pesos, lo cual significa un incremento de únicamente 28,524,947 pesos, equivalentes a una disminución de 3.74% real, con lo cual cada Zona Metropolitana contará con menor capacidad adquisitiva en el siguiente año.

Tampoco tienen asignación alguna para 2018 el Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad y el Fondo Sur-Sureste que desaparecen en estos dos años. Es posible que el presupuesto de ambos fondos esté reasignado en otros fondos o hayan sido sustituidos por nuevos fondos o programas.

De esta forma, al Programa de Desarrollo Productivo Sur-Sureste se le autorizaron 1,177,100,000 pesos, en 2017. Cabe aclarar que el programa incorpora a las Zonas Económicas Especiales (pero es diferente al Fondo Sur-Sureste), está incluido en el PEC y sectorializado en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Para 2018 se le presupuesta la misma cantidad de dinero con lo cual sufre una reducción real de 4.58%, muy significativa. Asimismo, en este rubro no se desglosa o no se distingue el monto correspondiente al Sur-Sureste y el dirigido a las Zonas Económicas Especiales, lo que sería importante aclarar dado que no son coincidentes ambas regiones, de manera tal que aquí también falta transparencia en la asignación presupuestal.

Al Programa de Desarrollo de Zonas Áridas en 2017 se le asignaron 789,700,000 pesos mientras que para 2018 cuenta con 808,700,000 pesos lo que arroja un decremento de 2.28%. En tanto que al Programa Desarrollo Regional Sustentable de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) se le

programaron 234,900,000 pesos en 2017 y 246,100,000 pesos para 2018 representando así una reducción de 0.03% real.

De los rubros señalados en el Cuadro 1, los únicos cuatro que muestran un incremento real en su presupuesto 2018 son: el Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público de las Personas con Discapacidad, con un incremento de 6.73%; los Proyectos de Desarrollo Regional con “incremento” presupuestal del 0.68%; el Fondo de Apoyo a Migrantes con 8.84% y el Procafé e Impulso Productivo al Café con un 2.44%. Así, los aumentos presupuestales más significativos son los correspondientes a los apoyos para personas con ciertas características (migrantes y personas con discapacidad), y no a acciones propiamente de desarrollo regional.

Por tanto, según puede verse, el presupuesto para desarrollo regional para 2018 está limitado y sesgado en contra del desarrollo regional. Y aún más, éstas dos características de limitación y sesgo se evidencian claramente por el hecho de que mientras lo que aquí denominamos (supra) como “gasto en desarrollo regional” sufre un deterioro de 1.93% real para 2018, el gasto neto total tiene un crecimiento, también real, de 3.04% (al pasar de 4,888,892,500,000 de pesos a 5,279,667,000,000 de pesos).

De alguna manera, en nuestra opinión, el sesgo expuesto se relaciona con varios factores. El primero es la falta de precisión en los conceptos y definiciones. Así, no obstante que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) divide al país en tres regiones: norte, centro y sur-sureste, no hay una política consistente de desarrollo económico regional. El Fondo Regional, que incluye a 10 entidades federativas, no se refiere a regiones propiamente dichas sino a estados en lo individual, entendiéndose como región a un conglomerado de estados.

Asimismo, los proyectos de desarrollo regional, que enlistan las obras a realizar por municipio y estado, más que hacer referencia a políticas o acciones y



programas de desarrollo económico regional, la hacen de nuevo a municipios y estados en lo individual y no a conjuntos de municipios para formar una región ni a estados para integrar también a regiones; son asignaciones presupuestales para unidades territoriales político-administrativas: municipios y estados.

Además, en este rubro se incluyen obras físicas de infraestructura social o urbana, y no obras o acciones directamente productivas, por lo cual en lugar de referirse a proyectos de desarrollo regional —que no lo son—, el presupuesto de egresos tal vez debería llamarlas “proyectos de infraestructura urbana”.

Un claro ejemplo de lo anterior es el conjunto de Proyectos de Desarrollo Regional programados para el estado de Chiapas para 2018 (véase Cuadro 2). De 18 proyectos enlistados en el Presupuesto de Egresos, todos son de “infraestructura social para el estado” o para algún municipio en particular, o bien de “infraestructura vial en el estado” o para algún municipio específico. Si bien la *infraestructura vial o social* —cualquier cosa que esto signifique— es importante para la población de un territorio y puede ser considerada como una expresión de bienestar y desarrollo de una región, no es en sí misma desarrollo económico regional.

Adicionalmente, en estos “proyectos de desarrollo regional” para Chiapas hay una gran opacidad al dejar en términos tan generales la descripción de “infraestructura social para el estado” sin especificar en qué consiste y, aún más, cuando esta descripción se repite seis veces y con montos de dinero tan elevados.

El único caso de una obra de verdadero desarrollo económico regional es el de “Infraestructura en Puerto Chiapas, en el municipio de Tapachula” dado que éste forma parte de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas, en el municipio de Tapachula.

Por cierto, respecto a las Zonas Económicas Especiales, en el Presupuesto de Egresos 2018 se señala que a la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales:

[...] se le destinará un presupuesto total de 321.8 millones de pesos. De este monto se destinará 164.1 millones de pesos al programa presupuestario P005-Diseño y Aplicación de la Política Pública para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales; 141.6 millones de pesos al F036-Fomento y promoción para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales y 16.1 millones de pesos al M001-Actividades de apoyo administrativo.¹

Éstos no son recursos para construir infraestructura productiva en esta Zona Económica Especial, sino para gastos administrativos.

Al respecto, de acuerdo con una nota periodística, ante diputados federales de las comisiones de Economía y la Especial de Zonas Económicas Especiales, previo a la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos para 2018, Gerardo Gutiérrez Candiani, titular de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, habría afirmado que:

[...] se requieren al menos 7 mil 300 millones de pesos, para infraestructura y logística, que den viabilidad al crecimiento de la región sur-sureste. Planteó a los legisladores que se tiene previsto para el próximo año fiscal efectuar 30 proyectos; sin embargo sólo siete recibirán recursos para su realización. Aseguró que existe una gran necesidad de ampliar las capacidades de los puertos de Salina Cruz, Coatzacoalcos, Pajaritos y Puerto Chiapas, para lo cual se requiere de 400 a 600 millones de pesos.²

Como se ha visto, estas expectativas para el desarrollo económico regional tampoco se cumplieron en el Presupuesto de Egreso 2018.

¹ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria* 4903-A, 2017.

² *El Financiero*, 31 de octubre de 2017.

Cuadro 1. Presupuesto Aprobado para Desarrollo Regional 2017 y 2018				
(pesos)				
Rubros Presupuestales	Aprobado 2017	Aprobado 2018	Diferencia 2018-2017	Crecimiento 2018/2017 %
I. Desarrollo Regional (Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas)	29,646,349,862	30,465,945,056	819,595,194	-1.94
Programas Regionales	2,837,421,312	2,858,299,244	20,877,932	-3.88
Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable				
Fondo para la Accesibilidad en el Transp Públ de las Personas con Discapacidad	447,000,000	500,000,000	53,000,000	6.73
Proyectos de Desarrollo Regional	17,343,157,916	17,952,964,774	609,806,858	-1.23
Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional	100,000,000	100,000,000	0	-4.58
Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste	323,000,000	0	-323,000,000	-100
Proyectos de Desarrollo Regional	16,920,157,916	17,852,964,774	932,806,858	0.68
Fondo Regional	2,315,599,804	2,335,985,261	20,385,457	-3.74
Fondo Metropolitano	3,240,170,830	3,268,695,777	28,524,947	-3.74
Fondo de Apoyo en Infraestructura y productividad				
Fondo para Fronteras	750,000,000	750,000,000	0	-4.58
Fondo Sur - Sureste				
Fondo de Capitalidad	2,450,000,000	2,500,000,000	50,000,000	-2.63
Fondo de Apoyo a Migrantes	263,000,000	300,000,000	37,000,000	8.84
II. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (componente regional)	2,944,100,000	3,028,600,000	84,500,000	-1.84
Ramo 08. Sagarpa	2,709,200,000	2,782,500,000	73,300,000	-2.00
Desarrollo Productivo Sur Sureste y Zonas Económicas Especiales	1,177,100,000	1,177,100,000	0	-4.58
Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación				
Desarrollo de Zonas Áridas	789,700,000	808,700,000	19,000,000	-2.28
PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café	729,700,000	783,400,000	53,700,000	2.44
Sistema Integral para el Des. Sustentable de la Caña de Azúcar (SIDESCA)	12,700,000	13,300,000	600,000	-0.07
Ramo 15. Sedatu				
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias				
Ramo 16. Semarnat	234,900,000	246,100,000	11,200,000	-0.03
Desarrollo Regional Sustentable	234,900,000	246,100,000	11,200,000	-0.03
Ramo 20. Sedesol				
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias				
S U M A (I + II)	32,590,449,862	33,494,545,056	904,095,194	-1.93

Fuente: Elaboración propia con información del DOF noviembre de 2016 y Gaceta Parlamentaria 4903-B de 2017.

Cuadro 2. Proyectos de Desarrollo Regional para el Estado de Chiapas en el PEF 2018
(pesos)

Total	1,148,210,921
Infraestructura en Puerto Chiapas, en el municipio de Tapachula	40,000,000
Infraestructura Social para el Estado	20,000,000
Infraestructura Vial en el Municipio de Solosuchiapa 1ra etapa	1,188,874
Infraestructura Vial en el Estado	356,507,400
Infraestructura Social para el Estado	15,000,000
Infraestructura Vial en el Municipio de Coapilla 1ra etapa	1,244,953
Infraestructura Social para el Estado	165,000,000
Infraestructura Vial en el municipio de Maravilla Tenejapa 1ra etapa	1,906,684
Infraestructura Social para el Estado	30,000,000
Infraestructura Social para el Estado	240,492,600
Infraestructura Vial en el Estado	30,000,000
Infraestructura Vial en el municipio de Pichucalco	1,521,600
Proyectos de Infraestructura Vial en el Estado	200,000,000
Infraestructura Social en diversos municipios del Estado	15,000,000
Infraestructura Vial en el Municipio de Sunuapa 1ra etapa	1,000,000
Infraestructura Vial en el Estado	19,500,000
Infraestructura Vial en el municipio de Amatán 1ra etapa	2,848,810
Infraestructura Social en el municipio de Chicoasén	7,000,000

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria* 4903-B de 2017.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 [cesop01](https://www.facebook.com/cesop01)

 [@cesopmx](https://twitter.com/cesopmx)