

REPORTe

CESOP

PEF 2020, EXPECTATIVA DE DESARROLLO

EDUCACIÓN PÚBLICA, SECTOR
ENERGÉTICO, DESARROLLO
SUSTENTABLE Y CULTURA



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CONTENIDO

CONTENIDO

Presentación

3

Presupuesto de Egresos de la Federación:
el sector energético

Gabriel Fernández Espejel
Víctor Dávila

5

Breve revisión del presupuesto destinado a la
educación pública en el Presupuesto de Egresos
de la Federación para el ejercicio de 2020

Salvador Moreno Pérez
José Juan Sánchez Reyes

10

¿Fondos metropolitanos
para reconocer o para funcionar?

Felipe de Alba Murrieta
Juana Martín Cerón

19

Territorio y Desarrollo Sustentable
en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de
la Federación (PPEF) 2020

Natalia Hernández Guerrero

23

Presupuesto, mecenazgo y emprendedurismo
cultural en México. Entrevista a José Manuel
Hermosillo Vallarta, investigador y asesor jurídico

Luis Angel Bellota

31

DIRECTORIO

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Encargado de la Dirección General

Ricardo Martínez Rojas Rustrián
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Roberto Candelas Ramírez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael Del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Giovanni Jiménez Bustos
Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Luis Angel Bellota
Edith Carmona Quiroz
Omar Cortés Macías
Laura Berenice García Hernández
Natalia Hernández Guerrero
María Guadalupe S. Morales Núñez
Rocío Ramírez Morales
Ricardo Ruiz Flores
Francisco Téllez Girón Aguilar
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores
Diseño de portada
Alejandro López Morcillo
Diseño de interiores
José Olalde Montes de Oca
Formación y diagramación
Nora Iliana León Rebollo
Edith Carmona Quiroz
Corrección de estilo
Guillermina Blas Damián
Gestión editorial

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Reporte CESOP, núm. 128, octubre de 2019. Publicación bimestral 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, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepik.com
Vector de escuela creado por freepik - www.freepik.es

En esta edición número 128 del *Reporte CESOP* abordamos temas vinculados al Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, para lo cual se han seleccionado temas de interés legislativo y de aportación conceptual para comprender asuntos nacionales en materia presupuestaria.

Esta edición comprende cinco artículos, en el primero se hace un análisis de los requerimientos financieros del sector público presupuestario de las dos empresas paraestatales más importantes en nuestro país: Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. En un análisis conciso, Gabriel Fernández realiza una evaluación económico-presupuestal del marco operativo y financiero de ambas empresas, destacando entre los elementos más relevantes: el entorno macroeconómico 2020 contenido en los Criterios Generales de Política Económica que define tanto el precio promedio por barril petrolero, como la estimación de la plataforma de producción total del crudo mexicano; también menciona el compromiso de ambas empresas con los Objetivos de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas en la materia, así como sus estrategias financie-

ras y programas prioritarios para fortalecer financieramente ambas paraestatales; por su impacto describe los montos crecientes de recursos que ambas empresas precisan para hacer frente a pensiones y jubilaciones, acentuándose una situación cada vez de mayor apremio para Petróleos Mexicanos.

El segundo artículo lo escribe Salvador Moreno, quien aborda en su análisis el presupuesto educativo, para lo cual en la primera parte revisa el financiamiento de la educación como porcentaje del PIB. En una segunda sección revisa el gasto total destinado al Sector Educación Pública, atendiendo a su clasificación funcional Ramo 11, según le corresponde en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Como valor agregado, nuestro amable lector encontrará también en este artículo información comparativa del PIB nacional en el rubro de educación y su comparativo con otros países, ubicando nuestra realidad en el contexto internacional; asimismo, en la perspectiva estratégica de la importancia de la educación para el desarrollo económico y social de nuestro país, enuncia sus fundamentos normativos. En una breve y puntal exposición des- glosa la asignación del PEF 2020

correspondiente a cada programa, en el que la reforma educativa impulsada en mayo de este año por el actual gobierno pretende sentar bases sólidas para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en esta materia.

El tercer artículo lo escribe Felipe de Alba y lo denomina “¿Fondos metropolitanos para reconocer o para funcionar?”. Desde esta pregunta hilvana su argumentación y con ella concluye su análisis. Tomando como vértice el concepto de la metrópoli, nuestro autor se sumerge en una visión dialéctica donde va llevando al lector por diferentes ámbitos desde lo normativo en su funcionamiento y conformación hasta la relación compleja de las interconexiones físicas y virtuales que tienen lugar en estos centros de población. A partir de estimaciones estadísticas realiza una descripción puntal y precisa tanto de su crecimiento poblacional como de su ubicación geográfica. Nos habla de megalópolis como formación aglutinante de zonas metropolitanas en constante transformación sujetas a procesos de interacciones e interconexiones sociales, económicas, políticas y culturales. Asimismo, da cuenta de estimaciones basadas en información del Inegi sobre la ubi-

cación de las principales zonas metropolitanas en México. Finalmente describe la importancia del Fondo Metropolitano como mecanismo de gestión federal para promover la consolidación urbana y el aprovechamiento de sus ventajas competitivas. Como al inicio lanza el desafío preguntando, ¿para qué sirve el Fondo Metropolitano?, nos ofrece pistas para su respuesta, entre ellas menciona que es imprescindible una visión de largo plazo en la asignación de los recursos de este Fondo que optimice el aprovechamiento de sus recursos, promueva la planeación del desarrollo regional, metropolitano y urbano, lo que en suma significa un desafío de proporciones mayores en la construcción de una visión de Estado sostenible.

El cuarto artículo lo escribe Natalia Hernández Guerrero y lo titula “Territorio y desarrollo sustentable en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2020”. En este apartado el público lector encontrará información relevante sobre el mismo y su vinculación con asuntos de gran relevancia, entre ellos el relativo al análisis del Plan Nacional de Desarrollo (PND), los distintos procesos de evaluación que se realizaron para su aprobación, como fueron

la realización de foros, consultas y conversatorios en torno a su estructura y contenido. Así, la autora nos describe la dimensión del Plan Nacional de Desarrollo, sus programas, los ejes transversales y sustantivos que lo integran. Al respecto también destaca el seguimiento que sobre el mismo se realizará a través de la revisión de la Cuenta Pública y de su evaluación mediante procesos de fiscalización superior. Amén de otros temas que se abordan en el documento, centra su atención en los ámbitos territoriales y urbanos, por lo que analiza con mayor detenimiento el Ramo 15 y los programas que en el ejercicio fiscal 2020 tiene previsto realizar la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Concluye su artículo aludiendo a los principales retos del Plan Nacional de Desarrollo en tanto su vinculación programático-presupuestal con la Cuenta Pública, el Sistema de Evaluación del Desempeño y el compromiso suscrito por México para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El quinto artículo es una entrevista que realiza Luis Ángel Bellota, investigador del CESOP, al especialista en cultura José Manuel Hermsillo Vallarta, integrante del Despacho Estratégico Artículo 27 S.C. y miembro también de la agrupación denominada Grupo Reflexión sobre Economía y Cultura (GreCu) perteneciente a la Universidad Autónoma Metropolitana. La entrevista en su conjunto es una pieza de alto valor por su profundidad analítica, ya que aborda temas de gran relevancia para la conformación de una política cultural de Estado en el marco del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Bajo un guion suspicaz e inteligente en la entrevista, Luis Bellota incorpora temas presupuestales, de incentivos fiscales, así como su impacto en el crecimiento económico, sin dejar de tocar temas también sobre el papel de los artistas, creadores, patrimonios culturales tangibles e intangibles de la cultura.

Junto con el entrevistado, José Manuel Hermsillo Vallarta, abordan temas estratégicos como el papel del Estado y del Legislativo federal en la cultura, la relevancia de un servicio profesional de carrera en las ciencias, arte y la cultura que aporte información para la construcción de indicadores de desempeño para una política sostenible en estas materias y principalmente como la preeminencia de un presupuesto público suficiente que impulse y fomente el desarrollo humano en la cultura.

Dr. Enrique Esquivel Fernández

*Presupuesto de Egresos de la Federación:
el sector energético*

Gabriel Fernández Espejel*

Víctor Dávila**

El presente documento aborda el tema de energía en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el Ejercicio Fiscal de 2020 y los Criterios Generales de Política Económica para el mismo año. Se centra en el Ramo administrativo 18, Secretaría de Energía, y en dos de sus entidades sujetas a control presupuestario directo: las empresas productivas del Estado: Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El presupuesto para estas figuras se suscribe a las directrices que marca la actual administración de austeridad y de lucha contra la corrupción. Las dos empresas asumen una orientación de sustentabilidad y de propulsión al desarrollo económico en la estrategia presupuestal.

Criterios Generales de Política Económica

Los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) contemplan un escenario internacional lleno de incertidumbre para 2020; anticipan al interior del país el alargue de las condiciones de austeridad que se ajusta a una política fiscal que algunos tildan de restrictiva. El interés principal de esta política económica nacional es la de proveer los fondos necesarios para financiar los programas sociales. El equilibrio fiscal es otra de las preocupaciones que permean constantemente.

El entorno exterior desfavorable que se explica en mayor medida por la prolongación de la guerra comercial entre China y Estados Unidos de América ha hecho que los precios de los hidrocarburos de referencia y de la misma mezcla mexicana de exportación muestren una tendencia a la baja, aun cuando el mercado internacional de los combustibles reporta con frecuencia altibajos significativos en las cotizaciones debido al incremento de la inestabilidad geopolítica en Medio Oriente.

Las últimas proyecciones para los crudos de referencia que in-

tegran los CGPE para 2020 son de 52.6 dólares por barril (dpb) para el West Texas Intermediate y de 57.4 para el Brent (lo que implica caídas de alrededor de 10% entre sus estimaciones de marzo y agosto de 2019). En nuestro país el precio máximo que fija el presupuesto para la mezcla mexicana de exportación obedece a los lineamientos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que a partir de una metodología que refiere el comportamiento de precios de junio a agosto del año en curso, llega a una cifra de 53.4 dólares por barril para 2020; sin embargo, debido al comportamiento reciente de los mercados, que se muestran pesimistas sobre la producción industrial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) acordó ubicarlo en 49 dpb en el PPEF 2020.

En otro ámbito, los CGPE establecen que la plataforma de producción de crudo será de 1,951 millones de barriles diarios (mbd) en 2020 (véase Tabla 1), de acuerdo con el Plan de Negocios de Pemex 2019-2023 y de las estimaciones de la Secretaría de Energía (Sener) para la extracción privada,

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

** Egresado de la licenciatura en Filosofía en la FFYL de la UNAM. Correo electrónico: vicmandal@gmail.com

de los cuales más de 98% de la extracción corresponden a la empresa productiva del Estado. Esta plataforma supone, de igual forma, el primer crecimiento anual desde 2004.

Tabla 1. Principales variables energéticas en el entorno macro económico en los CGPE 2020

<i>Petróleo (canasta mexicana)</i>	<i>Aprobado 2019</i>	<i>Estimado 2019</i>	<i>Estimado 2020</i>
Precio promedio (dólares/barril)	55	55	49
Plataforma de producción total de crudo (mbd)	1,847	1,727	1,951
<i>Gas natural</i>	<i>Aprobado 2019</i>	<i>Estimado 2019</i>	<i>Estimado 2020</i>
Precio promedio (dólares/MMBtu)	2.8	2.3	2.4

Fuente: SHCP, “Criterios Generales de Política Económica 2020”, México, 2019, en <https://www.gob.mx/shcp> (consulta: noviembre de 2019).

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020

En la Estrategia Programática (EP) de la Secretaría de Energía dentro del PPEF 2020 se muestra el interés que prevalece en el gobierno federal para que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se constituyan de nueva cuenta como palancas del desarrollo nacional y crecimiento. De la CFE puntualiza que será a través del uso de las fuentes alternativas y de la eficiencia energética, que son también parte de los compromisos en los Objetivos de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas en la materia. Aunque, por otro lado, recuerda los compromisos de austeridad del gobierno al confirmar la aplicación de estas directrices en la Sener.

Entre las líneas de acción que señala sobresale la aportación patrimonial de más de 46 mil millones de pesos que hará a Pemex para fortalecer su posición financiera y realizar inversiones, por lo que menciona la creación y desarrollo de nuevos modelos de inversión en hidrocarburos, así como de la construcción y rehabilitación de refinerías. En cuanto a la CFE se destacan su participación en la supervisión de la oferta y la demanda en el mercado nacional e internacional de energías renovables y no renovables, y de la inversión en nuevas plantas eléctricas.

CFE

La EP de la Comisión Federal de Electricidad trae a colación la alineación de la empresa con la parte económica del Plan Nacional de Desarrollo y con el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional vigen-

te. Las acciones que sobresalen son el combate a la corrupción, sobre todo en compras —con la reducción en costos que ello implica—, una inversión presupuestal de cerca de 32 mil millones de pesos en proyectos Pidiregas¹ para la construcción de infraestructura eléctrica, mantenimiento y adquisiciones de equipo eléctrico básico para transmisión y distribución, así como la inversión de más de 17 mil millones de pesos en mantenimiento a fin de reducir costos en generación e incentivar la eficiencia.

A pesar de la reiteración en la estrategia programática de la Comisión en el PPEF 2020 de impulsar el desarrollo sustentable y las energías renovables, los “Objetivos, Indicadores y Metas para resultados” que publican no hacen referencia a la sustentabilidad ni a las energías limpias; lo mismo sucede con el “Análisis Funcional Programático Económico Financiero”, los “Programas Presupuestarios en Clasificación Económica” y el “Flujo de Efectivo”.

¹ Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público, en SHCP, “Glosario de Términos”, en www.apartados.hacienda.gob.mx/pipp/pidiregas › glosario (consulta: noviembre de 2019).

No obstante, en el proyecto de presupuesto dentro de los “Programas y Proyectos de Inversión” para la CFE, en un total de 32 cuartillas hace referencia únicamente a dos proyectos: uno de mantenimiento a centrales eólicas y fotovoltaicas, y otro a la instalación de un centro solar fotovoltaico de pruebas. Asimismo, cita una aportación en Pidiregas a la central de Agua Prieta de ciclo combinado en la que una vigésima parte de la producción se logra con energía solar y, por último, una inversión en igual modalidad en líneas de transmisión entre la zona sureste y la península de Yucatán para favorecer la comercialización de las energías renovables que se producen, sobre todo en el Istmo de Tehuantepec.

Pemex

La Estrategia Programática de Pemex hace hincapié, por igual, en las bondades del combate a la corrupción y de la austeridad en el funcionamiento de la institución. Los programas, actividades, objetivos y metas de la empresa productiva del Estado están dirigidos esencialmente a la consecución del desarrollo sustentable del país (por más contradictorio que parezca). Las metas centrales que plantea son: incrementar la producción de petróleo y de gas natural, rehabilitar las refinerías existentes y la construcción de nueva capacidad de refinación en el sureste del país (Dos Bocas). Quizá de mayor urgencia resultan las estrategias que se asocian al fortalecimiento de la situación financiera de la empresa y que expresa en igual documento:

- ↪ Mantener un endeudamiento neto de cero en términos reales a lo largo de la administración.
- ↪ Instrumentar esquemas de control y seguimiento a los ingresos y gastos de la empresa.
- ↪ Consolidar la coordinación entre las Empresas Productivas Subsidiarias y el Corporativo para lograr las metas anuales de balance financiero.
- ↪ Mantener la disciplina financiera en el ejercicio de los presupuestos de operación e inversión con criterios de austeridad y eficiencia.
- ↪ Diseñar e implementar esquemas de ejecución para atraer inversión privada.

El Análisis Funcional Programático Económico Financiero de Pemex en el PPEF 2020 contiene una denominación que llama “Entorno ecológico”, el cual se integra por tres rubros, aunque sólo uno se centra en dicha materia, el de mantenimiento en infraestructura ecológica (con una aportación de 942 millones de pesos). Este rubro es el único que hace mención específica a la sustentabilidad en todo el AFPEF.

Finalmente, en la Tabla 2, aun con precios corrientes, se distingue una tendencia favorable en el presupuesto en energía y en las dos empresas productivas del Estado durante los tres años de la actual administración. Este comportamiento obedece, en buena medida, a proyectos en refinación y a la inyección de capital para hacer frente a pasivos que se arrastran de gobiernos anteriores.

A manera de conclusión: pendientes y cargas presupuestarias

El constante interés en la sustentabilidad que se menciona en las estrategias programáticas del PPEF 2020 en el Ramo 18 de Energía encuentra poco eco en la estructura programática financiera y en los proyectos de inversión de las empresas productivas del Estado. Al final del día suma partidas de poca relevancia para cumplir con estas promesas de escala nacional. Situación contraria se percibe cuando se analiza el peso de la cobertura financiera de pensiones y de deuda en el presupuesto, lo que confirma el dicho de que lo urgente no da cabida a lo importante.

La denominación de “Pensiones y jubilaciones” de personal de la CFE tiene una cantidad asignada de 38 mil millones de pesos, mientras que “Intereses, comisiones y gasto de la deuda” recibe algo más de 31 mil millones, que en conjunto superan a las asignaciones por separado de los rubros de “Distribución de electricidad” (62 mmp) y de “Comercialización de electricidad” (55 mmp), además de contabilizar poco más de 10% del presupuesto consolidado de la Comisión.

En 2014 “Pensiones y jubilaciones” tenía garantizados 23.3 mmp y para deuda pública eran 15.4 mmp, juntas sumaban 6.8% del total del

Tabla 2. Gasto neto total por Ramo administrativo (pesos corrientes)

Entidad	2020*	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Secretaría de Energía	48,507,330,641	27,229,831,829	2,410,265,318	2,361,605,506	2,807,979,137	3,836,964,376	3,786,173,325
Entidades sujetas a control presupuestario directo							
Comisión Federal de Electricidad	456,437,051,350	434,702,939,545	387,588,946,400	332,453,989,726	299,454,215,190	314,456,548,542	313,565,799,227
Pemex	523,425,013,459	464,601,648,743	391,946,000,000	391,946,173,180	478,282,000,000	540,580,079,232	567,237,229,238

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2014-2019 y *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020.

presupuesto consolidado de la CFE; es decir, en el último sexenio su peso en la partida creció alrededor de 3.3 puntos porcentuales, cifra que deja ver que éste no es aún un problema de peso en la empresa.

El panorama en Pemex resulta más comprometido. La asignación que va a pensiones y jubilaciones representa cerca de 64 mil millones de pesos, a la cual se le puede sumar más de la mitad de 12 mil millones por el servicio médico que se les brinda a trabajadores y jubilados. Para tener

una mejor idea de su tamaño, se le puede contrastar con áreas prioritarias como la inversión en “Exploraciones para descubrir yacimientos de hidrocarburos”, que es de poco más de 50 mil millones. Otra erogación que igualmente resulta un lastre para las operaciones de la empresa es la de “Intereses, comisiones y gasto de la deuda”, que se acerca a 115 mil millones de pesos en 2020.

Para ahondar en su gravedad, se puede tomar el gasto en pensiones para la petrolera en 2014,

que era de 38.1 mil millones de pesos, mientras que el de la deuda ascendía a 45.6 mmp; si se adicionan como proporción del total consolidado de Pemex representa 15%. La suma de estas partidas para el año 2020 es de alrededor de 36% del total del consolidado en Pemex. En este caso se alerta que su carga en el total del presupuesto se incrementó 140%, un comportamiento insostenible en una empresa que aspira a la sustentabilidad.

*Breve revisión del presupuesto destinado a educación pública
en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la
Federación para el ejercicio fiscal 2020*

Salvador Moreno Pérez*

José Juan Sánchez Reyes**

El objetivo del presente artículo es analizar el gasto destinado a la educación pública en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020. Para llevar a cabo dicha labor el documento se divide en dos partes: en la primera se revisa el financiamiento de la educación como porcentaje del producto interno bruto (PIB) y una comparación de ese indicador con el de otros países; en la segunda parte se revisa el gasto total destinado al sector educación pública, en particular el Ramo 11 “Educación” en el PPEF 2020, así como el reparto del mismo en los diferentes programas educativos prioritarios de la actual administración. Esos

.....
* Estudios de maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México. Licenciado en sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

* Estudiante de Filosofía en la Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, Servicio Social-CESOP.

programas buscan ser las bases de la Nueva Escuela Mexicana, la cual tiene por objetivo “alcanzar una educación equitativa y de excelencia a través de la mejora continua”.¹ El trabajo cierra con algunos comentarios a manera de conclusión en torno a las decisiones tomadas con respecto a la política educativa de la actual administración.

Introducción

En septiembre de 2019 el Ejecutivo federal envió a la Cámara de Diputados la iniciativa con Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020 (PPEF 2020), cuya intención es fortalecer el proyecto llamado “de la Cuarta Transformación de la vida pública en México”. Dicho presupuesto, de acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo, fue formulado a partir de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

.....
¹ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, Estrategia Programática. Ramo: 11 Educación Pública.

Éste establece tres ejes generales: 1) Política y gobierno; 2) Política social, y 3) Economía. En ese sentido, el PPEF 2020 propone acciones orientadas a contribuir al logro de lo establecido en estos tres ejes.

En lo que se refiere a la educación pública, sus programas están enmarcados en el eje 2. Política social. Es en este contexto que se realizará un breve análisis en la manera como fue asignado y distribuido el presupuesto para educación pública.

La educación a lo largo de la historia, no sólo en México sino en todo el mundo, es condición esencial para el desarrollo y bienestar humano. Difícilmente alguien pondría en duda la importancia de la educación; es un tema sumamente delicado y complejo, pero a la vez crucial para lograr un crecimiento integral y sostenible de la población.

En México la educación es un tema con muchos pendientes, si bien se han logrado avances, en general cuenta con profundas carencias; la manera en que se ha inten-



tado dar solución a sus problemas ha sido poco eficiente. La administración actual pretende una transformación del Sistema Educativo Nacional mediante la cual se logre:

Una educación incluyente, equitativa y de calidad, que permita garantizar el derecho universal a la educación, privilegiando el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. De este modo, se contribuye al cumplimiento del objetivo primordial de la presente administración: que la población viva en un entorno de bienestar.²

El artículo 3º constitucional establece que “El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios— impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior”. La rectoría de la educación le corresponde al Estado y esa atribución tiene altos costos monetarios. La educación es una de las políticas de gobierno que mayor presu-

puesto necesitan. En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año se define la forma en que se ejercen los ingresos que el Estado obtiene a través de impuestos, deuda pública y aprovechamientos, entre los más importantes.

El PPEF 2020 deberá cubrir los cambios institucionales promovidos por la Reforma Educativa impulsada por el actual titular del Poder Ejecutivo y que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019, la cual derogó la cuestionada Reforma en la materia de la administración anterior. Entre los cambios relevantes se pueden mencionar:

- La creación del Organismo para la Mejora Continua de la Educación que reemplaza al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE).
- Recursos para poner en marcha la estrategia nacional de mejora de las escuelas normales que incluye la actualización de planes y programas de estudio y el mejoramiento de su infraestructura y equipamiento.
- Recursos financieros para poner en marcha el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión.

Gasto en educación como porcentaje del PIB comparativo con otros países

La educación siempre ha sido considerada primordial para el desarrollo del ser humano: es uno de los factores que más influye tanto en el avance y el progreso de las personas como de la sociedad; además de proveer conocimientos, enriquece la cultura y los valores.

La cantidad de recursos asignados al sector educativo está relacionada con el volumen y el crecimiento de la población en edad escolar, particularmente con el tamaño de la matrícula, así como con los salarios de los docentes, la organización escolar, los materiales y la infraestructura necesarios para prestar servicios educativos, pero también depende de otros factores, como los objetivos del gobierno federal y la disponibilidad de recursos.

El artículo 119 de la Ley General de Educación establece:

El monto anual en términos de la ley que el Estado destine al financiamiento en educación pública y en los servicios educativos garantizando la accesibilidad y la gratuidad en la educación, no podrá ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto del país. De este monto, se destinará al menos el 1% del producto interno bruto al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior.³

² *Idem.*

³ Ley Federal de Educación, Texto vigente, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2019.

Gráfica 1. Gasto educativo público y privado como % del PIB



Fuente: México Evalúa, *Panorama educativo de México. Alcances y retos de los sistemas de indicadores educativos*, México, 2017.

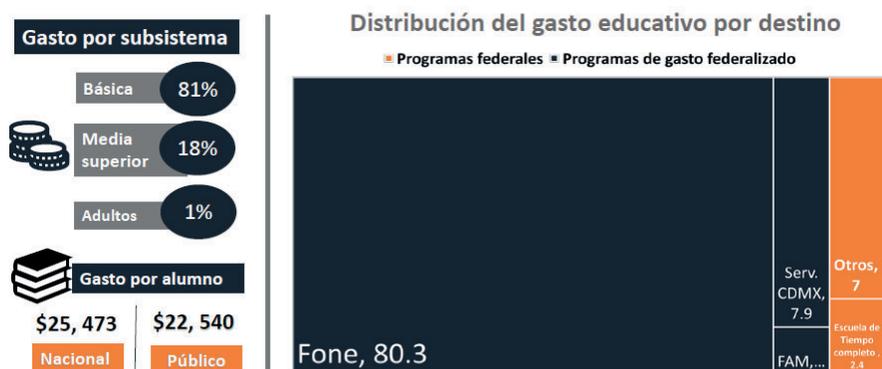
Al respecto, con información generada por México Evalúa, se puede observar que ese precepto constitucional no se ha cumplido, ya que el gasto educativo tanto público como privado siempre es menor al 8% establecido en la Ley (véase Gráfica 1).

En su informe de 2017 la misma fuente reportó que 80% de los recursos se destinaron a programas de gasto federalizado. De ellos la educación básica absorbe 81% de los recursos. En promedio nacional el gasto por alumno fue de 25,473 pesos anuales; en la educación pública el promedio representó 22,540 pesos (Imagen 1).

La OCDE ha estudiado los gastos promedio por alumno en dólares de los Estados Unidos. En la Gráfica 2 se observa cómo el gasto público y privado por alumnos en los diferentes niveles es superior en los Estados Unidos, le sigue Suecia, Reino Unido y Noruega; México ocupa los últimos lugares, sólo por encima de Grecia (Gráfica 3).

Cuando se observa el gasto promedio en dólares por alumno en edad de educación básica México se mantiene en los últimos lugares, pero ahora supera a Grecia e Irlanda; en contraste, Suecia, Noruega y Estados Unidos ocupan los primeros lugares con mayor gasto por alumno en 2016, que prácticamente duplica el gasto ejercido en México, que es

Imagen 1. ¿Cómo se distribuyen los recursos?



Fuente: México Evalúa, *Panorama educativo de México. Alcances y retos de los sistemas de indicadores educativos*, México, 2017.

poco más de 64 mil dólares contra 127 mil dólares en la Unión Americana (Gráfica 4).

Por su parte el Banco Mundial revisa el gasto de diferentes países en educación como porcentaje del gasto total del gobierno. En este caso México es de los países que desde 2000 destina un porcentaje mayor de sus recursos públicos al ámbito educativo (véase Tabla 1).

Presupuesto en materia educativa en el PPEF 2020

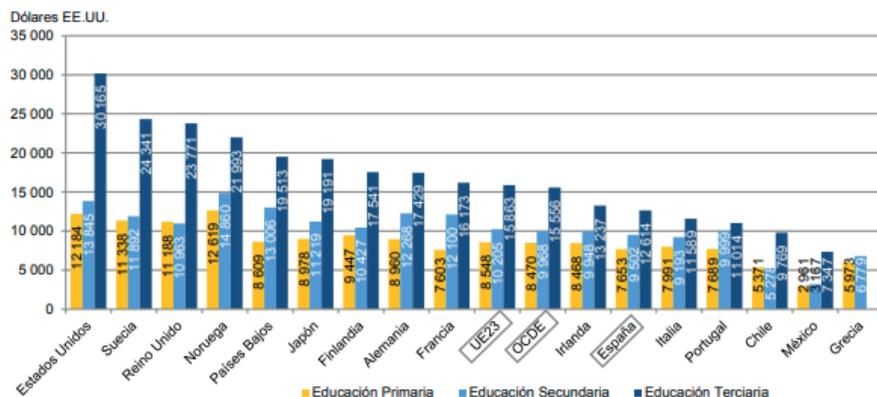
En la iniciativa con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020 el Ejecutivo prevé un gasto neto total de \$6,096,335,800,000 el cual es mayor en 4.42% al aprobado para el ejercicio fiscal de 2019. Dicha diferencia, al ser moderada, conlleva a que el margen de maniobra para distribuirlo sea limitado. La Tabla 2 muestra la manera en que se pretende erogar dicho presupuesto en comparación al aprobado en 2019.

Como puede observarse, prácticamente a todos los ramos se les asignó mayor presupuesto, salvo al correspondiente a los ramos administrativos, el cual sufre un recorte de 0.38% neto, derivado de la política de austeridad republicana. En este ramo es donde está contemplado el gasto programable para educación pública, pero es preciso señalar que ésta sí tuvo aumento.

El Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP) publicó en octubre un boletín donde analiza cómo se pretende repartir el monto del gasto educativo planteado en el PPEF 2020; el total del gasto que el CIEP obtiene

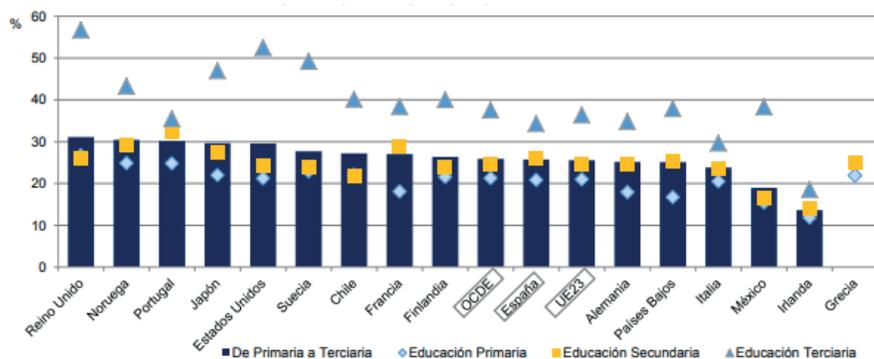
Gráfica 2. Gasto total anual (público y privado) por alumno en instituciones educativas para todos los servicios, según nivel educativo en diferentes países (2016)

En dólares equivalentes convertidos según la paridad del poder adquisitivo (PPA), por nivel de educación sobre la base de equivalente a tiempo completo



Fuente: OCDE, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2019, Informe español. Versión preliminar*, Madrid 2019, Disponible en <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:b8f3deec-3fda-4622-befb-386a4681b299/panorama%20de%20la%20educaci%C3%B3n%202019.pdf> (consulta: 17 de septiembre de 2019).

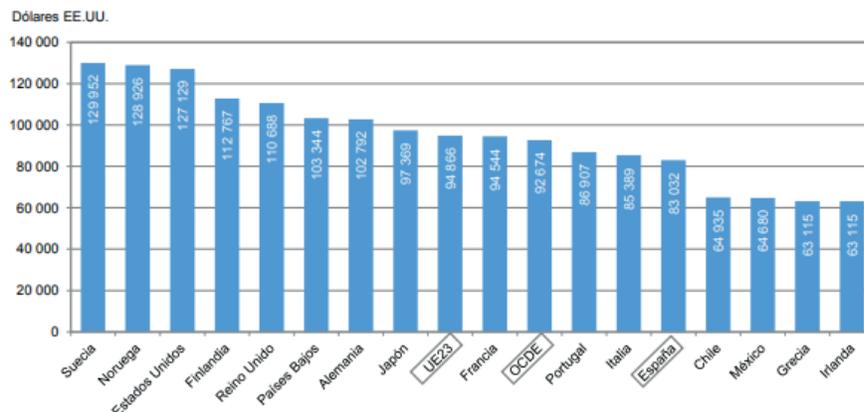
Gráfica 3. Gasto anual (público y privado) por alumno en instituciones educativas para todos los servicios como porcentaje del gasto público total por habitante, de Educación Primaria a Educación Terciaria (2016)
Como porcentaje del PIB per cápita, por nivel de educación



Fuente: OCDE, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2019, Informe español. Versión preliminar*, Madrid 2019, disponible en <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:b8f3deec-3fda-4622-befb-386a4681b299/panorama%20de%20la%20educaci%C3%B3n%202019.pdf> (consulta: 17 de septiembre de 2019).

para su análisis es gracias a un denodado esfuerzo por integrar lo correspondiente tanto a función educación como a funciones distintas a educación. En dicho boletín se explica lo siguiente: “El gasto educativo propuesto para 2020 en el PPEF, entendido como la suma de lo asignado a la función educación y lo asignado a la Secretaría de Educación Pública

Gráfica 4. Gasto acumulado por alumno en instituciones educativas entre la edad de 6 y 15 años (2016)
En dólares equivalentes convertidos según la paridad del poder adquisitivo (PPA)



Fuente: OCDE, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2019, Informe español. Versión preliminar*, Madrid 2019, disponible en <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:b8f3deec-3fda-4622-befb-386a4681b299/panorama%20de%20la%20educaci%C3%B3n%202019.pdf> (consulta: 17 septiembre 2019).

Tabla 1. Banco Mundial, gasto del gobierno en educación como porcentaje del gasto total del gobierno

País / año	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Alemania	nd	nd	9.57	10.26	11.14	10.98
Corea del Sur	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Chile	16.43	17.64	16.23	17.04	nd	19.59
España	10.66	10.89	10.89	10.63	9.21	9.77
Estados Unidos	nd	nd	nd	nd	13.39	nd
Finlandia	12.17	12.78	12.28	11.84	12.80	12.46
Francia	nd	10.84	10.37	10.11	9.61	9.66
Japón	9.72	9.67	9.62	nd	9.37	nd
México	19.78	22.44	20.75	18.47	18.09	19.02
Noruega	15.49	15.76	16.23	15.76	17.45	15.73
Polonia	11.87	11.64	12.67	11.08	11.23	11.58
Turquía	6.38	7.42	7.97	nd	12.83	12.84

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en Banco Mundial, “Data from database: Education Statistics - All Indicators”, disponible en <https://databank.worldbank.org/data/source/education-statistics-%5e-all-indicators> (consulta: marzo de 2019).

Tabla 2. Variación anual PEF 2019 vs PPEF 2020

Anexo 1. Gasto neto total (pesos)	PEF 2019	PPEF 2020	Variación porcentaje
A: Ramos autónomos	97,511,908,481	173,265,314,819	26.41
Ramo: 40. Información nacional, estadística y geográfica	12,129,701,814	16,572,899,985	36.63
Ramo: 32. Tribunal Federal de Justicia Administrativa	2,695,853,467	3,100,233,371	15.00
B: Ramos administrativos	1,136,594,413,948	1,132,249,926,135	-0.38
C: Ramos generales	3,224,800,861,492	3,367,103,487,629	4.41
D: Entidades sujetas a control presupuestario directo	1,070,061,090,779	1,134,505,288,014	9.76
F: Empresas productivas del Estado	1,054,071,438,373	1,125,556,570,864	6.78
Neteo	759,805,615,354	346,017,930,828	11.35
Gasto neto total	5,838,059,700,000	6,096,335,800,000	4.42

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, nuevo presupuesto DOF 28-12-2018 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020, Anexo 1.

(SEP) por medio de funciones distintas a educación, asciende a 807 mil 305 millones de pesos (mdp)”⁴

La revisión efectuada en este trabajo se constriñe al monto propiamente asignado al Ramo 11 Educación Pública. Con esto queda claro por qué los montos que se analizan en uno y otro trabajo son distintos.

En su proyecto de presupuesto de egresos para 2020 el Ejecutivo pretende asignar al Ramo 11 Educación Pública un gasto programable por la cantidad de \$324,712,616,298, lo que representa 28.68% del total del gasto asignado a Ramos Administrativos y que corresponde a 5.33% del gasto neto total. Comparando esta asignación de recursos con lo aprobado en el presupuesto de este año, que fue de \$308,000,434,721, se observa un incremento de 5.43%, y de 1.58% si se compara con el total del gasto asignado a Ramos Administrativos.

En la Imagen 2 se muestran los ajustes correspondientes al presupuesto en lo referente al Ramo 11 Educación Pública.

Como se puede observar, si bien los ramos administrativos donde se encuentra el gasto para la educación pública sufrieron un recorte, ésta adelanta un incremento en términos reales, como ya se había mencionado.

⁴ CIEP, *Gasto educativo en el PPEF 2020. Impacto de la Reforma Educativa de 2019*. Disponible en <https://ciep.mx/gasto-educativo-en-el-ppef-2020-impacto-de-la-reforma-educativa-de-2019/> (consulta: octubre 2019).

A continuación se examina el gasto correspondiente a educación pública, según los diversos programas prioritarios para la actual administración, con los que se pretende “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”. Dichos programas y sus erogaciones correspondientes se presentan en la Tabla 3.

Estos seis programas prioritarios se llevan en total 22.30% de las erogaciones destinadas a la educación pública. La Gráfica 5 muestra el porcentaje de recursos destinado a estos programas prioritarios, así como el restante para afrontar los demás programas.

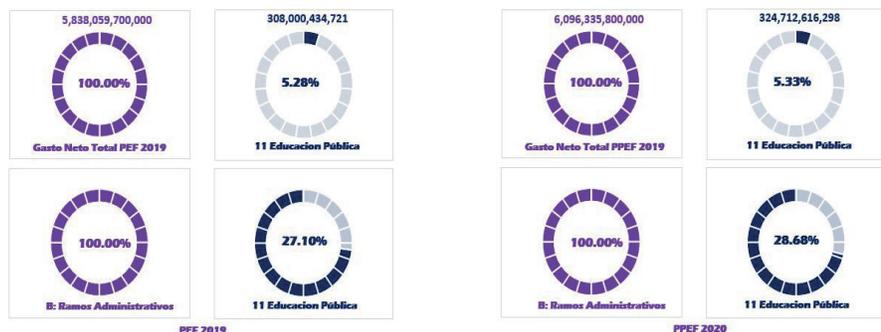
De estos seis programas, dos recibirán un incremento en su presupuesto y cuatro sufrieron recortes, al compararlos con lo asignado en el presupuesto 2019. Preciso es señalar que el Programa Nacional de Reconstrucción tuvo una drástica reducción de 98.87% con respecto a lo aprobado para el año en curso.

En la estrategia programática del Ramo 11 Educación Pública se menciona que se realizarán ajustes para cumplir con la reforma educativa.

Los ajustes realizados consideran el cumplimiento de las responsabilidades derivadas de las obligaciones jurídicas establecidas en los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el marco legal que aplica al sector educativo.⁵

⁵ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, Estrategia Programática. Ramo 11 Educación Pública.

Imagen 2. PEF 2019 vs PPEF 2020. Ramo 11 Educación Pública



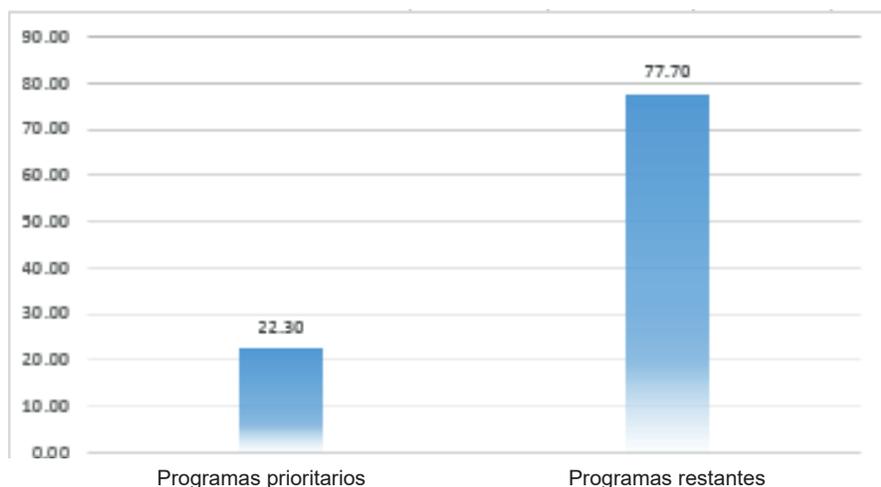
Fuente: Elaboración propia con datos del *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, nuevo presupuesto DOF 28-12-2018* y del *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020, Anexo 1*.

Tabla 3. Programas prioritarios en materia educativa PPEF 2020

Programas	Pesos
S072 Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez.	\$30,475,080,180
S243 Programa de Becas Elisa Acuña.	\$4,164,298,999
U083 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García.	\$987,413,194
U084 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez.	\$28,995,175,130
U280 Jóvenes Escribiendo el Futuro.	\$7,776,353,400
U281 Programa Nacional de Reconstrucción	\$9,025,813

Fuente: Elaboración propia con datos del *Análisis Funcional Programático Económico, Ramo 11 Educación Pública del PPEF 2020*.

Gráfica 5. Porcentaje del gasto de educación pública asignado a los Programas Prioritarios vs Programas Restantes

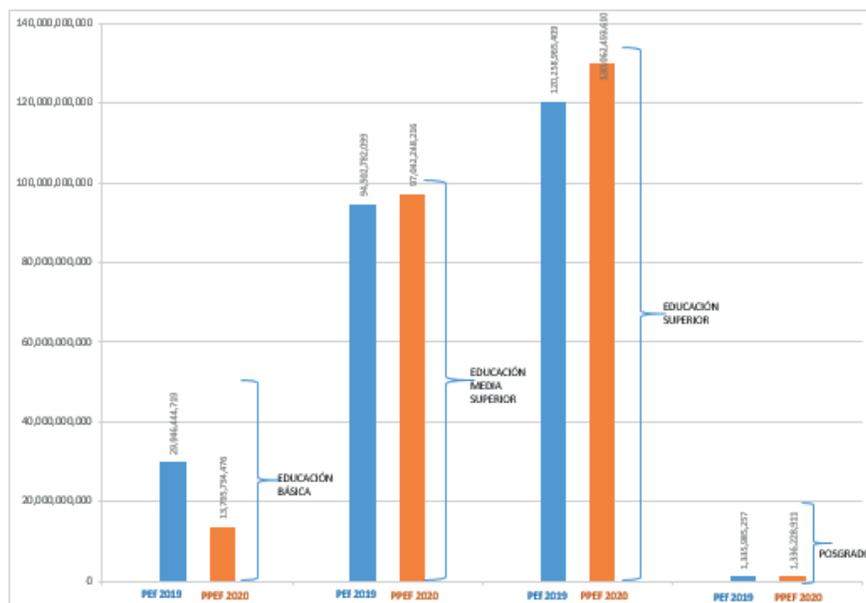


Fuente: Elaboración propia con datos del *Análisis Funcional Programático Económico, Ramo 11 Educación Pública del PPEF 2020*.

Para ello el presupuesto va enfocado a favorecer, junto con los seis programas prioritarios, los siguientes programas:

- B003 Producción y distribución de libros y materiales educativos
- E003 Evaluaciones de la calidad de la educación
- E007 Servicios de Educación Media Superior
- E010 Servicios de Educación Superior y Posgrado
- E013 Producción y transmisión de materiales educativos
- E064 Educación para Adultos
- E066 Educación Inicial y Básica Comunitaria
- S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente
- S269 Cultura Física y Deporte
- E017 Atención al deporte
- E068 Educación Física de Excelencia
- S270 Programa Nacional de Inglés
- S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar
- S296 Atención a la Diversidad de la Educación Indígena (PADEI)
- S297 Atención Educativa de la Población Escolar Migrante (PAPEM)
- S299 Desarrollo de Aprendizajes significativos de Educación Básica
- S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa
- U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales

Gráfica 6. Erogaciones asignadas (pesos), para el desarrollo de los jóvenes (PEF 2019 vs PPEF 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, nuevo presupuesto DOF 28-12-2018 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020, Anexo 17.

- U031 Expansión de la Educación Inicial
- U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior
- U282 La Escuela es Nuestra.⁶

A estos 21 programas, de ser aprobado el proyecto de presupuesto, se les pretende asignar 65.68% del total del presupuesto para el Ramo 11 Educación Pública, que como ya se mencionó asciende a \$324,712,616,298, siendo el U006 Subsidios para organismos descentralizados estatales el más favorecido con 27.86%; en contraste, al que se le asignará la menor cantidad de recursos será al programa U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior, con 0.002 por ciento.

Por último, si se revisa la variación que sufrirá el gasto programado para los cuatro niveles de educación en el Anexo 17 Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes (es indispensable mencionar que éste es un anexo transversal, por lo cual sus recursos provienen de distintos ramos, no sólo del Ramo 11). La educación superior y media superior son las que tienen considerado un incremento de 8 y 3%, respectivamente; en contraste, la educación básica prevé un recorte de 54% y para nivel posgrado el presupuesto asignado prácticamente no sufrirá variación.

La Gráfica 6 ayuda a visualizar de manera más clara la variación en el gasto en los cuatro niveles de educación.

.....
⁶ *Idem.*

Comentarios finales

El proyecto de presupuesto 2020, de ser aprobado, prevé un incremento para el Ramo 11, como ya se mostró en la Imagen 1. Se intenta tomar acciones, realizar ajustes con la finalidad de cumplir con las obligaciones adquiridas por la reforma educativa, así como se aspira a sentar bases sólidas para lograr objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, pero lo cierto es que para muchos programas, la mayoría de hecho, la asignación de recursos es limitada.

Entre los más afectados de encuentran: el U079 Expansión de la Educación Media Superior y Superior, el U281 Programa Nacional de Reconstrucción, el S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar, el E003 Evaluaciones de la calidad de la educación, el S299 Desarrollo de Aprendizajes significativos de Educación Básica, para los cuales la asignación de recursos a cada uno no supera el 0.1% del presupuesto total.

Esto es preocupante ya que un recorte de esa dimensión sólo podría justificarse si los problemas atacados por esos programas estuvieran casi resueltos, algo que dista de la realidad. Si bien es esencial que exista una planeación, realización y control eficientes del gasto destinado a cada programa, es fundamental no perder de vista que no se pueden subsumir en sólo estos aspectos todas las carencias que aún existen en educación a todos los niveles.

¿Fondos Metropolitanos para reconocer o para funcionar?

Felipe de Alba Murrieta*

Juana Martín Cerón**

La vida metropolitana en México tiene aún muchos pendientes, activos, *urgentes*. En diferentes trabajos se señala la necesidad de estructurar procesos, de dotar de recursos, sobre todo de definir aquello que se ha vuelto una urgencia nacional: la regulación, el financiamiento, o la coexistencia de gobiernos en las zonas metropolitanas.

La concentración de población en territorios extensos fue el primer indicio del nacimiento de las ciudades. Más tarde las metrópolis son su expansión desordenada — característica esencial del fenómeno metropolitano en México—, que implica un rebasamiento de límites jurisdiccionales, municipales o estatales, pero también insuficiencias de habitabilidad; es decir, localización en terrenos de riesgo, construcciones precarias o constante insuficiencia de infraestructura de servicios básicos.

No obstante, la formación de zonas metropolitanas —y en algunos casos de verdaderas megalópolis, como la Región Centro (MRC)— podría definirse por otras variables más allá de sólo medir su tamaño poblacional o de constatar su extensión territorial. Las metrópolis destacan sobre todo por otros dos procesos complejos: las interrelaciones y la interconectividad. Primero, las metrópolis se definen como tales, aunque sus asentamientos no tengan continuidad, porque se interconectan a través de su infraestructura (por ejemplo, las autopistas). A partir de ciertas infraestructuras, dos o más centros urbanos desarrollan procesos comunes: por viajes a la escuela, por movilidad de trabajadores, por el transporte de mercancías, o por el desplazamiento de comunidades, ya sea por movilidad social o por destrucción de ecosistemas locales, etcétera. Dicha interconexión física o virtual genera intercambios que le dan energía a su vida cotidiana.

Segundo, las metrópolis se expresan como interrelaciones en dos tipos de procesos: los procesos sectoriales (como el comercio regional) o los procesos en serie (como el consumo de recursos naturales que

se identifica por “lugares” que conectan ciudades). En el ejemplo de un sistema hídrico, por el transvase y áreas de aprovisionamiento o por la localización de grandes cisternas de almacenamiento y distribución, o por la ubicación de plantas de tratamiento de residuos en áreas lejanas a los centros urbanos de origen, etcétera.

Igualmente pueden señalarse las interrelaciones tecnológicas, que construyen redes de significación que funcionan sin importar la distancia entre lugares ni el tiempo en el que se realizan los intercambios. En este último caso, la metrópolis es sólo un territorio de ubicación de miles de dispositivos móviles, porque los intercambios e interrelaciones tienen lugar en el espacio virtual. En general, las zonas metropolitanas pueden ser vistas como un conjunto de procesos, de interacciones e interconexiones. Con este principio teórico, el “sentido práctico” del territorio (es decir, la ubicación y las conexiones entre sus asentamientos humanos) o el “sentido virtual” de su población (es decir, la vida común más allá de la cercanía), hacen de una metrópolis algo mucho más que sólo una población reunida en un espacio fijo; en contraste con el municipio, por ejemplo, que ha

* Doctor en planeación urbana por la Universidad de Montreal (Canadá) y estancia de investigación de dos años en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (EE.UU). Líneas de investigación: recursos naturales, desastres y estrés hídrico. Correo electrónico: fdealbam@me.com

** Licenciada en Estudios Socioterritoriales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Correo electrónico: juana-martince@gmail.com



sido una figura jurídica con un territorio inamovible.

De esta forma, en el espacio metropolitano tienen lugar nuevos procesos que *rompen, desborдан, reconfiguran* el espacio jurídico del Estado tradicional, incluso en nuestro país.

En este documento trataremos específicamente algunos elementos generales sobre la definición y formación de fondos metropolitanos, como un esfuerzo del gobierno federal en administraciones sucesivas por reconocer la necesidad de un “área de gobierno” que no tiene una existencia jurídica concreta, más allá de los mecanismos que siguen construyéndose.

¿Para qué sirve el Fondo Metropolitano? ¿Cómo aplicarlo? ¿Cómo cambiar los criterios clientelares antiguos por una estrategia orientada hacia la regulación, ordenamiento y con visión estratégica de las áreas metropolitanas que tanto lo requieren?

En el contexto de la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos Federal para el año 2020 se parte de la idea de que es imprescindible una nueva forma de diseñar el Fondo Metropolitano

en sus alcances, objetivos, cobertura y criterios de financiamiento. Este documento apunta algunos indicios que pueden ayudar en ese camino.

Ubicación de las principales metrópolis mexicanas¹

El fenómeno metropolitano no solamente es un fenómeno en expansión, sino que también se trata de un proceso de aglutinación y de interconexión. No obstante, las metrópolis mexicanas tienen una distribución no homogénea, tal como a continuación se verá.

Las 74 zonas metropolitanas (ZM) del país reúnen 416 municipios con una población total de casi 70 millones de habitantes; es decir, 62% del total nacional (Inegi, 2010). Según el número de habitantes (tamaño poblacional), hay cuatro ZM que rebasan todos los parámetros: la del Valle de México, con más de 20 millones de habitantes; la de Guadalajara, que alcanza 4.5 millones; luego la de Monterrey, con una población de 4.2 millones de habitantes; y al final la de Puebla-Tlaxcala, con 2 millones. Del resto de las ZM, seis tienen más de un millón; 21 ZM tienen entre 500 mil y un millón; finalmente, la mayoría de las ZM, es decir 43, no rebasan el medio millón de habitantes.

La población metropolitana se localiza principalmente en las regiones Centro (42.9%) y Occidente (17.8%); es decir, 60.7%. El resto de la población metropolitana se distribuye entre la región Noreste, con 16.1%, el Sureste que tiene 12.2% y el Noroeste con apenas 10.9 por ciento.

Finalmente, hay cinco ZM con la más alta densidad poblacional; cuatro se encuentran en las regiones Centro y Occidente y sólo una en el Sureste. Dentro de esas cinco con mayor densidad poblacional, tres ZM son las más pobladas: Valle de México (2,600 hab/km²), Guadalajara (1,368) y Puebla-Tlaxcala (1,235). Las otras dos son Oaxaca (1,057) y León (1,013). La excepción es Monterrey, que, aunque es la tercera ZM más poblada, se ubica en el 13° lugar en densidad poblacional (618 hab/km²). Esto por debajo de Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala-Apizaco, en la región Centro; y Córdoba, Coatzacoalcos, Orizaba y Xalapa, en la región Sureste.

Lo metropolitano en la creación de fondos de financiamiento

En 1998 se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana por los gobiernos del Estado de México y del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, misma que tenía el objetivo el impulsar la creación de un Fondo Metropolitano.

En función de la gran importancia de las metrópolis, el primer presupuesto para el financiamiento de obras metropolitanas asignado hasta el año 2006 fue de 1,030 millones de pesos para cubrir proyectos de impacto medio ambiental y de carácter metropolitano, enteramente al Valle de México. En febrero de ese mismo año se constituyó el fideicomiso

¹ Con modificaciones, la información de este inciso fue retomada de De Alba y Hernández (coords.), *Metrópolis mexicanas en cifras* (de próxima publicación).

del Fondo Metropolitano para financiar proyectos que impulsaran la competitividad económica y la productividad de las Zonas Metropolitanas con el propósito de promover la consolidación urbana y el aprovechamiento de sus ventajas competitivas.²

A partir de las reglas de operación del Fondo Metropolitano se hizo alusión directa a la delimitación de zonas metropolitanas elaborada por el Grupo Interinstitucional (2015) conformado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).³ Con esa iniciativa interinstitucional se constituyeron un total de 74 zonas metropolitanas en el país que agrupaban casi 70 millones de

² CDMX, “Fondo Metropolitano del Valle de México”, s/f. En línea <https://bit.ly/2mZ0uvI>

³ Sedatu/Conapo/Inegi, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015”, Grupo Interinstitucional para la Delimitación de Zonas Metropolitanas, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 2015. En línea <https://bit.ly/2P-bHUgY>

habitantes; es decir, más del 60% de la población en México vivía ya entonces en este tipo de áreas.

La idea central del concepto de lo metropolitano es que son unidades económicas, sociales, territoriales y ambientales, y no sólo un conjunto de municipios. No son piezas que se agreguen en un territorio, son elementos de un todo relacionado, y si se analizan en términos geoambientales —cuencas hidrológicas, atmosféricas—, escapan al reconocimiento jurídico-político de la división municipal. Con base en esta idea, dicho grupo interinstitucional decidió que el ordenamiento territorial y ambiental debe partir de este criterio.⁴

Gestión del Fondo Metropolitano

El objetivo del Fondo Metropolitano es planear, decidir, financiar obras de infraestructura y de equipamiento que promuevan la noción de una adecuada planeación del desarrollo regional, metropolitano y urbano.

Asimismo, su objetivo es realizar evaluaciones costo-beneficio o estudios de pre-inversión para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto de infraestructura en el ámbito regional o urbano.⁵

El Fondo Metropolitano se forma con recursos federales asignados anualmente en el Presupues-

⁴ A. Iracheta, “Metrópoli y gobernanza”, en *Importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos metropolitanos*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LIX Legislatura, 2006. En línea <https://bit.ly/2nMTemG>

⁵ SHCP, “Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Metropolitano”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018. En línea <https://bit.ly/2mMLots>

to de Egresos de la Federación, cuyas asignaciones no corresponden al gasto directo de las secretarías del gobierno federal o de las entidades federativas que comprenda.

El Fondo Metropolitano es un instrumento de política presupuestaria para atender las obligaciones del gobierno federal y está inscrito en la sección o apartado conocido como “Provisiones salariales y económicas” o “Ramo 23”. Su principal objetivo es otorgar recursos a entidades federativas y municipios en las siguientes vertientes: desarrollo urbano, ordenamiento territorial, provisión de servicios públicos y equipamiento ambiental.

El Fondo Metropolitano se utiliza para la asignación de recursos únicamente a las zonas metropolitanas que soliciten apoyos financieros.⁶ Los recursos se consignan mediante convenios de colaboración y aportación financiera que para tal efecto celebraban las entidades públicas, sociales o privadas. Finalmente, los proyectos son aprobados por el Consejo Metropolitano.

⁶ Transparencia Presupuestaria, “Consulta procedimiento para solicitud y entrega de recursos federales”. En línea <https://bit.ly/2mVCMk8>

Según el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, para el Fondo Metropolitano se asignaron 3,268.7 millones de pesos y se llevaron a cabo 50 proyectos con cobertura en 41 municipios beneficiando a sus alrededores.⁷

Consideraciones generales

Volvamos a las preguntas iniciales: ¿Para qué sirve el Fondo Metropolitano? ¿Cómo aplicarlo? ¿Los fondos son para reordenar o sólo para funcionar? Estas preguntas están aún por responderse en los criterios que los legisladores encuentren más oportunos para la definición y asignación de recursos del fondo metropolitano que cubran las necesidades urgentes y de largo plazo.

Son muchas las aristas que los legisladores pueden considerar en este tema, algunas de las cuales se han mencionado en este documento. La población del país está *congregada* en áreas metropolitanas desde las últimas décadas.

El país no solamente abandona el campo como modo de vida, sino que pasó a los ámbitos periurbanos y urbanos, ciudadanos, para convertir ciudades medias en concentraciones que tienen todas las características de zonas metropolitanas.

Por ello parece imprescindible reflexionar sobre la necesidad de una visión de largo plazo en la asignación de recursos provenientes de este Fondo Metropolitano.

Se trata de un desafío de proporciones mayores.

⁷ Transparencia Presupuestaria, “Recursos del Ramo 23 para entidades fedrativas y municipios”. En línea <https://bit.ly/2otgl6j>

Fondo Metropolitano (2018)

		Presupuesto aprobado (en pesos)		\$3,268,695,777.00	
		Presupuesto pagado (en pesos)		\$1,992,323,215.90	
Zona	Municipio	Proyectos	Monto aprobado	Monto pagado	
Metropolitana	Mexicali	1	49,950,000	49,950,000	
ZM Juárez	Juárez	2	62,308,109	62,308,109	
ZM Valle de México	Miguel Hidalgo; Iztapalapa; Iztacalco; Benito Juárez	1	100,000,000	100,000,000	
ZM La Laguna	Gómez Palacio; Lerdo	2	28,794,086	28,794,086	
ZM de Celaya	Celaya	1	29,904,158	29,904,158	
ZM León	León	6	109,724,244	109,724,244	
ZM San Francisco del Rincón	Purísima del Rincón; San Francisco del Rincón	4	66,538,086	66,538,086	
ZM Moroleón-Uriangato	Moroleón; Uriangato	2	47,278,059	47,278,059	
ZM Tula	Tlaxcoapan	1	39,519,576	39,519,576	
ZM Tulancingo	Tulancingo de Bravo	1	41,640,748	41,640,748	
ZM Pachuca	Zempoala; Pachuca de Soto; Mineral de la Reforma	2	70,294,428	70,294,428	
ZM Guadalajara	Guadalajara; Tonalá; Zapopan	4	170,400,000	170,400,000	
ZM Morelia	Morelia	1	15,000,000	15,000,000	
ZM Monterrey	Cadereyta Jiménez; Monterrey; San Nicolás de los Garza; Guadalupe	8	583,105,053	583,105,053	
ZM Oaxaca	Santa Lucía del Camino; San Jacinto Amilpas; Oaxaca de Juárez; Santa María Atzompa; San Sebastián Tutla; Santa Cruz Amilpas	4	52,030,160	52,030,160	
ZM Chetumal	Othón P. Blanco	3	178,876,841	178,876,841	
ZM de San Luis Potosí	San Luis Potosí; Soledad de Graciano Sánchez	2	64,074,823	64,074,823	
ZM Culiacán	Culiacán	2	109,470,327	109,470,327	
ZM Mazatlán	Mazatlán	1	85,707,623	85,707,623	
ZM Puebla-Tlaxcala	Zacatelco	1	58,636,369	58,636,369	
ZM Zacatecas-Guadalupe	Guadalupe; Zacatecas	1	29,070,527	29,070,527	
Fondo Metropolitano	Cobertura estatal	0	1,276,372,561	0	

Fuente: elaboración propia con información de PEF 2018, SHCP (en línea).

Territorio y Desarrollo Sustentable en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2020

Natalia Hernández Guerrero*

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) es la guía de las estrategias que el actual gobierno se propone ejecutar en beneficio de todos los mexicanos. Con base en su contenido y alcances, así como en el número de votos que se emitieron para su aprobación: 305 votos a favor, 139 en contra y 3 abstenciones, el Plan fue remitido al Ejecutivo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio del presente, mediante decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Por su parte, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es una propuesta que elabora el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la distribución del gasto público que será ejercido en el próximo año fiscal con base en objetivos generales y específicos. El Proyecto se entrega a la Cámara de Diputados para que se discuta y se realicen las adecuaciones pertinentes, de tal manera que pueda ser aprobado el

Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

El PND se elabora en cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el que se establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. *Párrafo reformado* DOF 05-06-2013”.¹

Como lo señala la CPEUM, el Estado tiene el deber de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional en el que se determinen los objetivos de la planeación y bajo el cual se sujetarán todos los programas de la Administración Pública Federal.

En la Ley de Planeación se faculta al Ejecutivo a determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para coordinarse con el resto de las

entidades federativas y los particulares mediante convenios con vertientes sectoriales y regionales.

La misma ley establece en su artículo 14 que la SHCP tendrá la atribución de coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos constitucionales autónomos y de los gobiernos de las entidades federativas; para ello se podrán aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos ponderando el equilibrio presupuestario y el principio de responsabilidad hacendaria.

El plan y sus programas

En términos generales, en el PND no solamente se representan los compromisos del gobierno federal transformados en objetivos, sino que es también el instrumento mediante el cual se le debe rendir cuentas a la población acerca de la administración de los recursos de la nación, condición indispensable para un buen gobierno. En este sentido el artículo 6 de la Ley de Planeación así lo señala:

* Licenciada en geografía por la UNAM. Líneas de investigación: Estudios urbanos y de las megalópolis, geografía electoral, análisis territoriales y espaciales. Correo electrónico: h.natalia11@gmail.com

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>]

El presidente de la república informará al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las acciones y los resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y, en su caso, los programas especiales, así como lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2º constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

El contenido de la Cuenta Pública Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que alude este artículo, a fin de permitir a la Cámara de Diputados su análisis con relación a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales. *Artículo reformado DOF 13-06-2003, 09-04-2012, 16-02-2018.*²

De ahí que sea importante explorar la relación entre la Cuenta Pública Federal y el Plan Nacional de Desarrollo con el objetivo de conocer el destino de los recursos y de su impacto en cada uno de los rubros señalados en el Plan y su relación con los programas presupuestarios en clasificación económica.

La planificación es un proceso con una visión común. Su objeto de acción puede ser económico, territorial, social, ambiental o político. Su objetivo es generar un plan con una serie de pasos a seguir, bajo el cual se pueda modificar una condición —establecida por un diagnóstico previo— por otra que conlleve mejores circunstancias a través de objetivos secundarios y programados (no necesariamente prioritarios). La planificación implica que se ordenen y asignen los recursos (económicos, materiales, humanos, entre otros), el tiempo, los alcances y la responsabilidad de quienes deberán presentar resultados de dicho plan.

Una vez que el presidente de la república envía el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados para su aprobación, éste tiene un plazo de dos meses, contando a partir de su recepción, para emitir comentarios o cualquier otro tipo de pronunciamiento. De no suceder se entenderá como aprobado, así lo establece el artículo 21 de la Ley de Planeación.

En este sentido, el pasado 30 de abril el Congreso se congratulaba por discutir por primera vez el PND 2019-2024 que fue entregado por el presidente Andrés Manuel López Obrador con la intención de definir puntualmente el apartado presupuestal con el que se pretende atender cada objetivo.

Derivado del ejercicio inédito de discusión y deliberación parlamentaria del PND 2019-2024 y bajo el concepto de un nuevo modelo de parlamento abierto, la discusión seria, comprometida y oportuna que cada comisión le dedicó al Plan ha permitido que se generen espacios de debate y discusión que enriqueció y robusteció sus alcances; prueba de ello fueron las múltiples arenas o espacios en donde se vertieron voces desde distintos sectores que derivaron en múltiples opiniones, no sólo en un

² Ley de Planeación. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

estado pasivo, sino que en algunos casos se contrapusieron y debatieron algunas propuestas alternas.

El propósito, decía el diputado Ramírez Cuéllar, fue hacer del PND un mecanismo de fiscalización y rendición de cuentas, a la vez que proponga políticas públicas y cambios certeros que ocurran los próximos seis años. “El propósito es también construir una corresponsabilidad entre los poderes de la Unión y los diversos sectores de la sociedad”,³ sostuvo Ramírez Cuéllar, presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados.

Ejes transversales y sustantivos del PND 2019-2024

El Plan Nacional de Desarrollo se conforma por un apartado en donde se desglosa el contexto internacional, la reconstrucción del país y la perspectiva de largo plazo. Ade-

³ Enrique Méndez. “Congreso alista calendario para aprobar Plan Nacional de Desarrollo”, *La Jornada*, 21 de abril de 2019. Disponible en: [<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/04/21/congreso-alista-calendario-para-aprobar-plan-nacional-de-desarrollo-3524.html>], consulta: 7 de octubre de 2019.

más, señala tres ejes transversales: igualdad de género, no discriminación e inclusión; combate a la corrupción y mejora a la gestión pública; territorio y desarrollo sostenible. Así como tres ejes generales: Justicia y Estado de Derecho; Bienestar; y Desarrollo Económico. Un apartado más tiene que ver con el Sistema Nacional de Planeación que contiene los programas derivados del PND 2019-2024 y uno más en donde se vincula el Plan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En términos generales, el eje transversal Igualdad de género, no discriminación e inclusión, se refiere a enfocar la perspectiva de género y multicultural dentro del Plan, junto con la incorporación de los indicadores de desempeño en temas y metas vinculantes, las cuales son parte de la agenda básica de derechos humanos. Así lo señalaron las voces que representaron la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las cuales manifestaron que se incluyen —parcialmente— los temas de la agenda nacional, aunque hay áreas que se pueden mejorar, como en el tema migratorio.

En el caso del *Foro 4: Desarrollo sostenible*,⁴ se abordó de manera directa el eje transversal Territorio y desarrollo sostenible, y el eje de Igualdad de género, no discriminación e inclusión, con base en aportaciones con perspectiva global, que relacionó de manera directa los objetivos plasmados en la Agenda 2030 con el PND 2019-2024, un ejercicio realizado por el doctor Gerardo Arroyo, en donde se conjugan los esquemas globales para combatir la pobreza y la desigualdad, así como para mejorar las condiciones de vida de las personas.

En cuanto al eje transversal Combate a la corrupción y mejora a la gestión pública, se destaca la importancia de fortalecer un Estado en donde predomine la transparencia en el acceso a la información de la administración pública; la rendición de cuentas de los servidores públicos y el combate a la corrupción, incluido el sistema regulatorio en torno a las empresas productivas del Estado, esto en relación con las estrategias que pretenden fortalecer estas empresas incrementando al mismo tiempo sus reservas y producción.

Además, con el objetivo de restaurar la confianza ciudadana en las autoridades, se confía en la aplicación y el respeto a las leyes, así como en la eliminación de la opacidad en los procesos de investigación relacionados con la procuración de justicia y derechos hu-

⁴ Foro 4: Desarrollo sostenible, análisis PND. Cámara de Diputados, emitido en directo el 29 de mayo de 2019. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=N3mjbeNTvUg> (consulta: agosto de 2019).

manos, elementos que se pueden desarrollar a partir del segundo eje transversal Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública, a partir de las propuestas que en este tema se desarrollan, como es el de repensar los modelos de procuración de justicia y el marco jurídico con su sistema penitenciario, al igual que perfeccionar el esquema de policía en funciones de seguridad procesal, cumplir con las medidas de protección a víctimas, conformar asesores jurídicos, homologar el modelo de medidas cautelares y capacitar a los operadores del sistema de justicia. Todos ellos objetivos basados en acciones definidas, con claridad y rumbo, que debe seguir el sistema de justicia penal en el PND. En pocas palabras, impulsar un sistema de justicia que responda a las necesidades de seguridad integral para toda la ciudadanía. En este sentido adquiere presencia también el primer eje transversal Igualdad de género, no discriminación e inclusión.

Por su parte, en el eje transversal Territorio y desarrollo sostenible se busca impulsar el desarrollo sostenible y la seguridad energética incluyendo temas de energía, medio ambiente, transparencia, rendi-

ción de cuentas, y economía; todos éstos tienen que ver, por ejemplo, no sólo con el abasto de combustibles y la electricidad para toda la población, sino haciendo uso y aprovechamiento responsable de los recursos y las fuentes energéticas para reducir la dependencia de los petrolíferos importados.

El territorio, en esta gestión de gobierno, adquiere un papel relevante al ser considerado un eje transversal y no un sector más de acción.

En este sentido, cabe señalar que en el *Foro Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: política económica*⁵ los ponentes coincidieron en buscar los elementos requeridos para orientar la inversión estratégica, instrumentar las políticas públicas con sustento económico, acompañar la evaluación del desempeño de cada una de ellas, así como la procuración de las finanzas sanas y del sistema financiero y el impulso a la innovación y competencia bajo un enfoque de sostenibilidad que, de la mano con las propuestas recabadas del *Conversatorio La variable ambiental, cambio climático y la política transversal en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo*,⁶ se enfatizó en la adaptación a los efectos adversos del cambio climático, sobre todo en aquellos que nos vuelven vulnerables ante los efectos hidrometeorológicos extremos.

Como ejemplos de las acciones propuestas derivadas del intercambio de ideas, y que tienen que ver con aspectos de la economía ambiental y mejora de la gestión pública, destacan dos propuestas importantes del mismo *Conversatorio* a cargo del licenciado Roberto de la Maza: la primera es que quien contamina paga, y la segunda consiste en reconocer que se debe incentivar a quienes lleven a cabo acciones en favor del ambiente y de la atención de la problemática del cambio climático.

Debatibles y cuestionables ambas propuestas, sobre todo la primera, en el sentido de que quien tenga los recursos económicos podrá contaminar y afectar al resto de la población sin que quede claro cuál sería el mecanismo de fiscalización que garantice el destino de los recursos económicos recaudados y que, además, éstos sean para revertir parte del daño ocasionado.

Entre otras propuestas concretas derivadas del *Conversatorio* y relacionadas con los tres ejes transversales que aborda el PND están las del C. Jorge Alberto Montejano que consisten en transformar las atribuciones de Hacienda con el objetivo de retirar de su ámbito de decisión los proyectos de índole territorial y traspasarlos a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) o bien a la Secretaría de Medio

⁵ Foro “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: Política económica”, Canal del Congreso, Cámara de Diputados, transmitido el 22 de mayo de 2019. Recuperado de https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_r79ccb2q/Foro%3A+Plan+Nacional+de+Desarrollo+2019-2024%3A+Política+económica (consulta: agosto de 2019).

⁶ *Conversatorio “El medio ambiente, cambio climático y la política transversal en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”*. Versión estenográfica disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Medio-Ambiente-Sustentabilidad-Cambio-Climatico-y-Recursos-Naturales/Foros-y-Eventos/Foros/Conversatorio-La-variable-ambiental-en-el-Diseño-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2019-2024> (consulta: agosto de 2019).

Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), así como evaluar la creación de un instituto nacional de políticas públicas territoriales y ordenación del territorio, el cual tendría como principal objetivo centralizar y territorializar las políticas públicas emanadas de los planes nacionales de desarrollo o, en este caso, del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Entre otras propuestas vertidas en el mismo *Conversatorio* están las de la evaluación sistémica y el seguimiento de los programas territoriales, la valoración de la creación de una Procuraduría Nacional Ambiental y de Ordenamiento Territorial con carácter autónomo que podría partir de la estructura actual de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y que tenga un contrapeso a las inercias del mercado y a las inercias de las propias secretarías.

Estructura programática del territorio y su mecanismo de ejecución

En la estructura programática que se empleó en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020, presen-



tada ante la Cámara de Diputados en junio pasado por parte de la Secretaría de Hacienda, se señala dentro del Ramo 15 que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá contribuir al desarrollo nacional y sectorial “mediante el diseño, elaboración, instrumentación y difusión de políticas públicas y estrategias que consideren criterios de innovación, calidad de vida, sustentabilidad y certeza jurídica, a través de procesos de coordinación y concertación que garanticen y detonen el aprovechamiento de la vocación y potencial productivos del territorio, la generación de vivienda digna y decorosa”;⁷ agrega que todas estas acciones deberán estar articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estructura Programática a emplear en el proyecto de presupuesto de Egresos 2020”, Presentación a la Cámara de Diputados en cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, junio de 2019. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2020/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2020.pdf (consulta: 14 de octubre de 2019).

y los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales de su competencia.

Este enfoque transversal del territorio dentro del Plan permite la creación del pp (Programa presupuestario) κ049: Estudios y proyectos para el desarrollo regional, agrario, metropolitano y urbano en el que se priorizan los estudios previos para las nuevas funciones de construcción de infraestructura.

Una de las modificaciones que se realizaron a la estructura programática es la eliminación de los programas que se enlistan a continuación; posteriormente se presentan aquellas categorías programáticas base para 2020 en la Tabla 1:

Los programas eliminados son los siguientes:

1. El Programa de Apoyo a la Vivienda pp s274, programa a cargo del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) que ya cumplió su objetivo.
2. El Impulso a la Movilidad Urbana pp P007, debido a que el programa no ha tenido recursos asignados en varios años.
3. El Programa de Provisiones para el desarrollo de infraestructura urbana pp R004.
4. El Programa de escrituración pp E011, mismo que no fue utilizado por Fonhapo en virtud de que llevó a cabo otro esquema de escrituración y, por ello, no erogó recursos en este programa.
5. El Programa de Prevención de Riesgos pp S254 y de Consolidación de Reservas Urbanas S255, debido a que las acciones de estos programas quedan comprendidas en los Programa para Regularizar Asentamientos Humanos pp S213 y Programa de Mejoramiento Urbano s273 (PMU).
6. El Programa Nacional de Suelo pp F001 obedece a que el programa no se ejecutará de manera directa por el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), sino a través del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH).

Como puede observarse, los cuatro primeros programas fueron eliminados en su totalidad debido a distintos motivos; el quinto por encontrar duplicidad o coincidencia con las acciones de otros programas en ejecución, y finalmente el sexto porque las acciones se ejecutarán de manera directa por otra entidad.

Una vez hechas las modificaciones, se presenta ahora la clasificación funcional del Programa de Presupuesto. Los primeros con clave s son programas sujetos a Reglas de Operación; con la clave u significa que son otros subsidios; con la clave e son prestaciones de servicios públicos; con la clave p se desempeñan funciones de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas; con la clave g se desempeñan funciones de regulación y supervisión; con clave r son específicos; con clave κ son proyectos de inversión; el resto m, o, y w son administrativos y de apoyo:

Tabla 1. Ramo 15. Desarrollo agrario, territorial y urbano

<i>Modalidad</i>	<i>Programa Presupuestario</i>	<i>Actividad Institucional (AI)</i>
S177	Programa de Vivienda Social	Vivienda social
S177	Programa de Vivienda Social	Política nacional de vivienda
S213	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos	Regulación de la propiedad rural y urbana
S273	Programa para Mejoramiento Urbano (PMU)	Zonas urbanas marginadas
S273	Programa para Mejoramiento Urbano (PMU)	Ordenación y regulación a la propiedad rural y urbana
S273	Programa para Mejoramiento Urbano (PMU)	Vivienda social
S282	Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)	Proyectos urbanos para estados y municipios
U001	Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios	Inscripción sobre derechos agrarios
U003	Programa de modernización de los registros públicos de propiedad y catastros	Regulación de la propiedad rural y urbana
U281	Programa Nacional de Reconstrucción	Zonas urbanas marginadas
U281	Programa Nacional de Reconstrucción	Vivienda social
E001	Procuración de justicia agraria	Procuración de justicia agraria
E002	Programa de Atención de Conflictos Agrarios	Regulación de la propiedad rural
E003	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	Regulación de la propiedad rural
E006	Administración de fondos comunes de núcleos agrarios supervisión de expropiaciones	Regulación de la propiedad rural
E014	Programa de Otorgamiento de Crédito (Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular)	Apoyo a la vivienda social
P003	Modernización del Catastro Rural Nacional	Regulación de la propiedad rural
P004	Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda	Política nacional de la vivienda
P005	Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio	Regulación de la propiedad rural
G001	Atención de asuntos jurídicos en materia agraria, territorial, urbana y vivienda	Regulación de la propiedad rural
R002	Programa para la constitución de reservas territoriales prioritarias para el desarrollo urbano ordenado	Regulación de la propiedad rural
R003	Programa Nacional de Regulaciones de Lotes	Regulación de la propiedad rural
K027	Mantenimiento de Infraestructura	Regulación de la propiedad rural
K049	Estudios y proyectos para el desarrollo regional, agrario, metropolitano y urbano	Regulación de la propiedad rural
M001	Actividades de apoyo administrativo	Servicios administrativos en urbanización
M001	Actividades de apoyo administrativo	Servicios administrativos en Vivienda
M001	Actividades de apoyo administrativo	Servicios administrativos en Agropecuaria
O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	Función pública y buen gobierno
W001	Operaciones ajenas	Servicios de apoyo administrativo en Procuración de justicia
W001	Operaciones ajenas	Función pública y buen gobierno
W001	Operaciones ajenas	Servicios administrativos en Urbanización
W001	Operaciones ajenas	Regularización de la propiedad rural y urbana
W001	Operaciones ajenas	Servicios administrativos en Vivienda
W001	Operaciones ajenas	Servicios administrativos en Agropecuaria
L001	Obligaciones jurídicas ineludibles	Regulación de la propiedad rural

Fuente: elaboración propia a partir de: [<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/jul/20190702-B.pdf>]

Dentro de la clasificación funcional del Programa de Presupuesto, estos son los programas y la modalidad.

Dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020,⁸ en el título segundo del Federalismo, capítulo único: De los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, el artículo 10 se refiere a aquellos recursos asignados al Fondo Metropolitano, los cuales se aplican a través del fideicomiso público denominado Fondo Metropolitano constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante un comité técnico encargado de aprobar los programas y proyectos de infraestructura propuestos por las entidades federativas. Dicho comité está integrado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

Por su parte, la Sedatu el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), así como por el Consejo Nacional de Población (Conapo), conformarán un grupo interinstitucional que definirá las zonas metropolitanas que recibirán los recursos del Fondo Metropolitano destinados a programas y proyectos de infraestructura viables y sustentables orientados a promover una planeación regional, urbana y del ordenamiento del territorio.

En el Anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, correspondiente al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, se prevé una asignación de \$3,300,000,000.00 (tres mil trescientos millones de pesos 00/100 Moneda Nacional), para el Fondo Metropolitano, es decir, para cualquier programa o proyecto de infraestructura pública para la construcción, ampliación, o rehabilitación de equipamiento en materia de desarrollo regional y urbano en cualquiera de los siguientes rubros, según los lineamientos de operación del Fondo:

- a) Proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, entre otros rubros prioritarios de interés metropolitano, para contribuir al ordenamiento territorial, y
- b) Elaboración de evaluaciones costo y beneficio o estudios de pre-inversión, para determinar la conveniencia de llevar a cabo un programa o proyecto de infraestructura en el ámbito regional y urbano.

Resulta importante subrayar el caso del segundo inciso porque las evaluaciones de impacto y los estudios previos a cualquier tipo de intervención territorial son esenciales.

En este sentido, la visión del secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Román Meyer Falcón,⁹ de integrar los Sistemas de

⁸ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible en: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf], consulta: 9 de octubre de 2019.

⁹ Disponible en [https://www.gob.mx/sedatu/prensa/sistemas-de-informacion-geo-

Información Geográfica como herramientas básicas e interoperables entre todas las dependencias de gobierno para el diseño de políticas públicas es un acierto porque dichas herramientas permiten incidir en cualquier parte del ciclo de las políticas públicas, así como integrar de manera visual, subjetiva, cualitativa y cuantitativa distintas capas de información que eficiente el trabajo técnico de todas las dependencias de gobierno.

Esta visión integral incluye contar con la participación de los tres órdenes de gobierno con sus respectivas responsabilidades y alcances para ser partícipes en la construcción, diseño y definición del territorio. Para lograrlo, el pasado 8 de octubre del presente se reinstaló el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano con el objetivo de que éste sea un enlace de comunicación y coordinación, así como un mecanismo de planeación estratégica y gestión democrática para recuperar espacios perdidos, es decir, espacios

.....
grafica-tienen-que-ser-vistos-como-herramientas-basicas-para-el-diseno-de-politicas-publicas-meyer-falcon]

olvidados o segregados social y económicamente, por lo general vinculados a la pobreza.

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es un documento en el que se plasma el ordenamiento territorial en congruencia con los principios del gobierno de México; dicho proyecto es el instrumento de planeación que en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) guiará los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano del país, y fue puesto a consideración ante el Consejo para su posible presentación formal en enero del siguiente año, tiempo suficiente para que se consideren observaciones pertinentes por parte de sus integrantes, quienes representan a más de 40 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas ocho secretarías de Estado, representantes de estados y municipios, de la Cámara de Diputados, el Senado de la República y algunos organismos de la sociedad civil.

Comentario final

Uno de los principales retos dentro del PND es vincular de manera clara la cuenta pública, el sistema de evaluación del desempeño y la ejecución de los programas públicos. En este sentido, la transversalidad en los temas plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo son un elemento importante debido a la interrelación entre múltiples temas, por ejemplo, el cambio climático es un tópico que se encuentra relacionado con el bienestar, territorio y desarrollo sustentables, y con el de desarrollo económico; no obstante, se podría decir que se pierden algunos componentes conforme se exploran con mayor detalle cada uno de los ejes. Sin embargo, se espera que en los programas sectoriales y en los programas especiales se especifique cómo, cuándo y dónde se implementarán los recursos de la federación.

En el caso específico del Fondo Metropolitano —que es el fideicomiso público para aprovechar los recursos federales en materia metropolitana— y del proyecto del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano —que es el instrumento ejecutor de dichos recursos—, ambos se entienden como los elementos clave y vinculantes —mediante la congruencia con el PND— que pueden sobrellevar los huecos que persisten en la planeación actual, como la ausencia de un diagnóstico general (o que tiene que complementarse) o bien el desconocimiento del territorio con base en objetivos específicos y estrategias eficaces para ejecutar las acciones que permitan lograr tanto los objetivos e indicadores de desempeño como las metas que hagan posible evaluar y dar seguimiento a los objetivos del propio Plan.

*Presupuesto, mecenazgo y emprendedurismo cultural en México.
Entrevista a José Manuel Hermosillo Vallarta,
investigador y asesor jurídico*

Luis Angel Bellota*

Introducción

En esta edición, el Reporte CESOP tuvo la oportunidad de entrevistar al abogado y consultor jurídico en materia cultural José Manuel Hermosillo Vallarta, quien también es socio fundador del Despacho Estratégico Artículo 27 s.c. Activismo Judicial en Materia de Cultura y miembro del Grupo de Reflexión sobre Economía y Cultura (Grecu) de la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente es doctorando en el Instituto Nacional de Administración Pública, cuyo tema de tesis versa sobre la responsabilidad jurídica y administrativa del Estado mexicano en la preservación, fomento y desarrollo de la cultura. Ha sido conferenciante en México y el extranjero, así como asesor externo de las comisiones de Cultura tanto de la Cámara de Senadores como la de Diputados. Asimismo, de 2005 a 2011 se desempeñó como representante legal del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

* Licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

Luis Angel Bellota (LAB): Me da mucho gusto poder entrevistarle, pues estamos próximos a que se discuta y apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020. Como bien sabe, desde hace varias legislaturas el rubro cultural no aparece entre las prioridades de quienes toman las decisiones que marcan el rumbo del país. De acuerdo con la información proporcionada por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, el gasto público en cultura sí ha mostrado un considerable incremento de 2000 a la fecha, pero sigue siendo poco en comparación con otras áreas. Lo proyectado en el PEF 2020 para el ramo 48 es de 13 mil 367 millones 480 mil 531 pesos, apenas 473 millones más que el año pasado. Anticipo que no es una pregunta sencilla de responder y que podemos caer en el lugar común de que este campo de desarrollo no ha sido prioritario para los tomadores de decisiones, pero ¿qué explicación le da a este desdén presupuestal por la cultura?

José Manuel Hermosillo Vallarta (JMHV): Es correcto lo que mencionas en tu pregunta. A pesar de que el INEGI a través de la Cuenta Satélite de Cultura publicara que esta actividad, tan sólo durante

2017, significara un monto de 661 mil 505 millones de pesos equivalentes al 3.2% del PIB total del país, no se registra un aumento presupuestal considerable.

Frente a otros países, donde la actividad cultural depende menos de los apoyos oficiales, en México el Estado es quien subsidia, de forma predominante, la vida cultural. Sin embargo, así como el Estado es el que financia el sector, al mismo tiempo no ha hecho lo suficiente para alentar provechosamente la intervención y participación de la iniciativa privada en la economía de la cultura. Por el contrario, si me permites una crítica franca, se ha hecho evidente su incapacidad y su falta de voluntad política para apuntalar las actividades culturales y convertirlas en áreas económicas boyantes, en un motor del desarrollo. Las autoridades responsables, desde hace tiempo, parecen demostrar cierto desdén por el vínculo entre economía y cultura, olvidando las oportunidades de crecimiento que ofrece esta última.

La actividad cultural, por más que lo nieguen, no ha sido vista como un detonante del desarrollo. Yo sé que las comparaciones son incómodas, pero en otros países



con mayor sensibilidad y visión estratégica esto ni siquiera se discute, se ve reflejado en el impulso que le dan las industrias creativas a la economía. Hasta la fecha, no existe un Plan Nacional de Cultura que interconecte las múltiples tareas que comprende el sector con los circuitos económicos. No siempre la creación, producción, exhibición, difusión, distribución, consumo y participación se encadenan a otras actividades productivas. El gobierno, en general, carece de una visión transversal que le permita vincular y dinamizar la relación entre estas dos áreas; tan sólo imagina cómo incidiría en la generación de empleos o inclusive en el aumento de las exportaciones que le dan presencia global al país si se valorase la rentabilidad de muchos bienes y productos culturales. Como te comenté, ya deberían haber asimilado que la cultura es un motor de desarrollo, empezando por el primer eslabón de la cadena: o sea, los artistas y creadores. A estas alturas, no veo por parte de la Secretaría de Cultura y otras instancias una estrategia conjunta que aliente la formación de industrias creativas, que estimule la economía de las ideas, que se monte sobre las plataformas digi-

tales —a partir de la reforma vigente desde 2013— y que se valga de las tecnologías de la información para ofrecer mejores condiciones de desarrollo social a los ciudadanos. No estoy diciendo que no se haya hecho nada, pero sí hay insuficiencias y aún estamos lejos de alcanzar esa meta.

LAB: Entonces, ¿cómo ve el presupuesto cultural para 2020?

JMHV: Tanto el ejercicio presupuestal anterior como el actual, en mi opinión, están marcados por la falta de planeación y de información suficiente. No me quedó claro cuáles son los indicadores de cultura que evidenciaran que vamos por el camino correcto, dada la asignación discriminatoria y discrecional de recursos. La mayoría de los artistas y creadores de todas las entidades han padecido el cambio de estrategia del gobierno federal en la asignación de recursos a través de convocatorias que son ajenas al acontecer de la comunidad cultural. Se olvidaron del federalismo cultural como mecanismo de respuesta y atención a esta actividad prioritaria. Valdría la pena preguntarnos cuántas personas que viven de su talento resultaron afectadas por esta acción del gobierno federal, cuántas instituciones y fideicomisos de cultura quedaron trancos o incluso desaparecieron por falta de una medida alterna al cambio de estrategia para fomentar el sector.

Las instituciones culturales, de la mano de sus servidores públicos, no entienden cabalmente el derecho de acceso a la cultura. No lo conciben como un derecho fundamental, inherente a la dignidad de cada persona; tampoco dimensionan la responsabilidad del Estado para materializarlo y con ello ofrecer a la ciudadanía mayores condiciones de desarrollo humano. Olvidan que a través del ejercicio de los derechos culturales los ciudadanos tienen más herramientas para exigir respeto a sus identidades, a sus tradiciones, a su entorno físico, a su patrimonio, a sus formas de organizarse en sociedad o a los bienes que producen, así como la reparación del daño en caso de que éstos sean vulnerados.

Estimo que el presupuesto cultural para 2020 es limitado. Pero insisto: no hay indicadores reales que de manera formal evidencien las insuficiencias que padece el rubro. Hay tanto por hacer que deberían empezar por lo más sano: me refiero a una política fiscal dirigida al arte y la cultura y no a los pagos en especie que les permite Hacienda a muchos pintores y escultores de renombre. Me pregunto por qué no contemplan la formalización de los artistas y creadores que trabajan en lo que llamamos la economía sumergida. Urge una estrategia inteligente que ofrezca condiciones tributarias de desarrollo, incentivos y subsidios a las manifestaciones culturales que así lo requieran, además de facilitar las figuras jurídicas que las identifique de manera clara y les permita transitar de forma armónica a la economía formal. Evidentemente, algo como lo que aquí sugiero requeriría el esfuerzo de un grupo multidisciplinario compuesto por especialistas y funcionarios de distintos niveles. Ahí es donde puedes ver qué tan modernizadas se encuentran las estructuras administrativas del gobierno, pues estaríamos hablando de un criterio intersectorial para

resolver los problemas. En la propuesta que lanzamos desde Artículo 27 s.c. creemos que una política pública para integrar a los artistas y creadores como contribuyentes en ciernes debe contar con el trabajo en equipo de abogados fiscalistas, técnicos en finanzas, académicos y miembros destacados de la comunidad artística.

LAB: Siguiendo con el mismo tema, existe una iniciativa para que el Poder Ejecutivo y cada entidad federativa destinen una suma mínima pero permanente que no sea inferior al 1% del producto interno bruto del país para el financiamiento de la cultura. ¿Qué tan viable estima esta propuesta?

JMHV: Destinar al fomento de la cultura, de forma progresiva, un mínimo del 1% del presupuesto general de cada Estado es un propósito que desde 2007 han pretendido varios países iberoamericanos. Creo que el fomento a la cultura en México debe obedecer al amparo de indicadores, de información demostrable y verídica. A la implementación de políticas públicas que prioricen el acceso democrático a los bienes y servicios culturales, en paralelo, debe agregarse una estrategia que verdaderamente proteja nuestra diversidad idiosincrática y expresiva.

Lo que debe haber son políticas públicas de largo aliento y no programas sociales que no resuelven los problemas o que los sortean en el corto plazo. Estas políticas de Estado tendrían que impulsar el respeto a la diversidad cultural y fomentar las actividades económicas que giran alrededor de la cultura en el marco de la estrategia de desarrollo 2030. Hablamos también de acciones de gobierno que contribuyan a la formación y capacitación de recursos humanos para la gestión cultural y artística.

LAB: Al hablar de formación y capacitación de los recursos humanos dedicados a salvaguardar los bienes y servicios culturales que ofrece el Estado mexicano, pensaría que está aludiendo a una profesionalización, vía servicio civil de carrera, del personal adscrito a la Secretaría de Cultura.

JMHV: Así es. Este personal compuesto por profesionistas y funcionarios públicos especializados en la gestión de la cultura podría hacer evaluaciones técnicas y registros de diversa naturaleza sobre el impacto social, económico y educativo de las agendas, los eventos y los productos culturales. Agregaría que una burocracia cultural bien capacitada, que esté compenetrada con su campo de acción, sería capaz de diseñar los indicadores y responder las preguntas necesarias para incidir de mejor manera sobre esta parcela administrativa que se interconecta con la economía, las finanzas o las relaciones internacionales. La introducción de un servicio civil de carrera que profesionalice al personal de la Secretaría de Cultura se vería reflejado directamente en la información que ocupan nuestros legisladores para actualizar y emitir leyes relacionadas con la gestión cultural, los derechos de autor, la defensa de bienes patrimoniales y el reconocimiento de los derechos culturales, en especial de los grupos minoritarios o pueblos originarios.

LAB: En el caso de la iniciativa privada, ¿cree que la solución tenga que vincular, casi forzosamente, incentivos fiscales para estimular un mayor interés en la subvención y apoyo a actividades creativas y culturales?

JMHV: La actividad cultural, como toda actividad económica, debe fincarse al amparo del modelo de desarrollo. Éste, de acuerdo con el PND 2019-2024, demanda que el Estado lleve a cabo las regulaciones necesarias y el fomento de las actividades que demande el interés general. En este sentido, la cultura requiere de la concurrencia y participación conjunta del gobierno, el sector privado y la comunidad artística, sin menoscabo de otras labores que también contribuyan al desarrollo social. Los incentivos fiscales, efectivamente, ayudarían a impulsar el sector.

Tal cometido requiere el apoyo de la iniciativa privada, sujetándola a las modalidades que dicte el interés público y al uso de los recursos productivos, en función del bienestar general y el cuidado del medio ambiente. Esto forma parte de la Agenda 2030. Lo menciono porque al valorar la cultura como parte de

la economía, ésta debe ir adoptando soluciones sustentables a futuro. Podrás ver que debe haber una solución integral.

Concluyo diciendo que si la cultura para el actual gobierno es considerada como una actividad económica prioritaria, deberán otorgársele beneficios fiscales y subsidios. La base y los criterios para ello están determinados en el artículo 28 constitucional.

LAB: Existe una discusión sobre la importancia de generar mejores indicadores para evaluar el desempeño del sector cultural, pese a que muchos creadores y personas vinculadas a él creen que es algo muy relativo, pues el valor de la cultura, si la separamos de lo económico, no necesariamente se mide en números. Es decir, su evaluación es más cualitativa que cuantitativa. Saco este punto a colación porque hace un par de meses, después del primer informe presidencial, el Greco, círculo académico al que usted pertenece, manifestó que carecíamos de las herramientas técnicas para darle una valoración más precisa a las políticas públicas culturales. ¿Qué puede decir al respecto? ¿En qué lado del debate se ubica?

JMHV: Orgullosamente reivindicó lo dicho por el Greco. Puedo afirmar que, a la fecha, por parte

del gobierno y sus instituciones, no contamos con la información suficiente para generar una política fiscal que beneficie a la cultura. En teoría, tenemos un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos oficiales son los que supuestamente deben ser de uso obligatorio para la acción de gobierno y en consecuencia tomar las mejores decisiones. En mi humilde opinión, es necesario medir, sopesar e indicar sobre el desarrollo de las actividades económico-culturales para saber cuál es su impacto social o cómo inciden en el consumo cultural. No veo otra metodología si quieres saber cómo se mueve la cultura, qué le hace falta, qué derrames tiene en la economía y a quiénes beneficia.

LAB: Citando a Gabriel Zaid, existen cinco fuentes de financiamiento para la cultura: el aborro personal, los apoyos familiares, los mecenas, el Estado y el mercado. Todas conviven en distintos niveles y todas tienen ventajas y limitaciones. Sin detenerme a disertar sobre cada una, quisiera que nos ocupáramos un poco sobre los financiamientos privados. En México sólo hay dos leyes que hablan de mecenazgo, una en su natal Jalisco y otra en Nuevo León; con ellas, en cierto modo, se está reconociendo la viabilidad de dicha fuente pero, hasta donde sé, no han sido aprovechadas — ni muy difundidas — entre los empresarios que bien podrían encontrarles una ventaja. Sólo si usted ha estado muy al tanto de la ley de mecenazgo jalisciense, quisiera preguntarle, ¿qué comentarios le merece a casi tres años de haberse legislado?

JMHV: La ley que tú comentas no ha mostrado grandes éxitos, desde mi perspectiva. Si bien procura es-

timular la incursión de particulares en el financiamiento de proyectos culturales, ésta no ha podido enlazar artistas y creadores con la iniciativa privada. Los primeros tendrían que beneficiarse del mecenazgo y los segundos que realizar acciones con carácter de donación, altruísticas y sin fines de lucro para la ejecución de agendas y espacios culturales de interés público. Si dicha ley hubiera dado los resultados esperados ya habría sido objeto de discusión entre los especialistas y académicos que nos ocupamos del tema. Sugiero darle una lectura al artículo 44 bis de la ley hacendaria del Estado, referente a las exenciones, para darse cuenta de lo que se pretende y qué tan cortos nos hemos quedado. El trato que ésta les propina a las personas morales dedicadas a la cultura es limitado, ya que las clasifica como actividades sociales sin fines de lucro cuando en realidad debía mirarlas como actores netamente económicos que producen ingresos, independientemente de los contenidos de sus labores.

LAB: La economía de la cultura produce ingresos que de acuerdo con la UNESCO representan alrededor del 3% del PIB mundial. El turismo cultural y

general de fomento a las industrias creativas y culturales. Por ello le pregunto: ¿cómo vamos en materia de apoyo al emprendedurismo cultural?

ecológico, la gastronomía, la industria del entretenimiento, los servicios educativos relacionados con el arte, la edición y distribución de libros, los contenidos multimedia o la publicidad, entre muchas otras actividades, generan cadenas de valor en las que se insertan productores, proveedores y profesionistas de diversas áreas. No es fortuito que en la prensa económica y el mundo de los negocios se hable desde hace algunos años de “emprendedurismo cultural”. Las oportunidades de autoempleo a partir del talento y la creación de empresas cada vez más especializadas en ofrecer bienes y servicios culturales han crecido como la espuma en las últimas décadas. A comienzos de la pasada administración federal, el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca) lanzó un programa de apoyo a las industrias creativas. Los potenciales beneficiarios recibían asesorías y cursos de capacitación, previo cumplimiento de los requisitos que marcara la convocatoria del Fonca; si tenían su visto bueno Nacional Financiera les otorgaba un crédito. Ignoro si hasta la fecha sigue en pie ese programa o si dio los resultados esperados; lo que sí sé es que su implementación comprueba que el Estado mexicano reconoce la importancia de la cultura como factor de desarrollo. Le cito otro ejemplo: una propuesta que ahora está en manos del Senado y que proyecta expedir una ley

JMHV: Las acciones del gobierno, lo vuelvo a decir, tienden a ser limitadas. Aunque verbalmente reconocen a la cultura como un factor de cambio positivo, en los hechos lo niegan. Respondiendo concretamente tu pregunta, en lo tocante al emprendedurismo cultural todavía estamos en pañales. Si entre la clase política predominase una visión más rica sobre las áreas de oportunidad para detonar el desarrollo, ten por seguro que habría un sinnúmero de iniciativas crediticias, productivas y sociales que fomentarían la proliferación de empresas y negocios cuyo eje central sea el arte, la creatividad y el entretenimiento. Para lograrlo, es necesario erigir un conjunto de políticas públicas y acciones intersectoriales que apunten a consolidar la economía creativa como un sector clave de la economía mexicana.

Las empresas dedicadas a la innovación y el ocio, conforme avanza la globalización, son un activo que podría multiplicar el número de servicios y que interrelacionaría la economía con la cultura, lo público con lo privado y lo lucrativo con lo social. Sin repetir un slogan o una frase trillada, considero necesario aprovechar nuestras posibilidades para transitar hacia una economía de las ideas, del conocimiento. Al dar un paso en esa dirección, tampoco debemos marginar nuestra historia, nuestras tradiciones y nuestra riqueza idiosincrática.

Este proceso reclama el compromiso del gobierno, la iniciativa privada, la academia y la comunidad artística para posicionar la cultura, la creatividad y la innovación como vectores del desarrollo. El Estado tiene la responsabilidad constitucional de ofrecer bienes y servicios culturales, sí, pero de nosotros depende que éstos influyan de manera positiva en nuestras vidas si sabemos desplegar nuestro potencial emprendedor. México, un país en vías de desarrollo, todavía no logra aprovechar todas sus capacidades creativas.

En Despacho Artículo 27 s.c., del cual soy miembro, junto con otros colegas que también son consultores, hemos acordado trabajar con el presidente de la Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados. La propuesta que traemos entre manos va en el sentido de implementar un modelo que beneficie de manera directa a los artistas y creadores. Un esquema integral que les garantice, dentro de su actividad prioritaria, los siguientes puntos. Permítame mencionártelos:

- La protección de su patrimonio, entendiéndolo como las piezas, obras e ideas que produzcan.
- Ofrecer a los artistas y a las empresas creativas una vinculación real con otros sectores de la economía.
- Considerar las actividades artísticas y creativas como actividades económicas y en consecuencia ofrecerles las condiciones fiscales de desarrollo para que se consoliden, así como incentivos y subsidios a las manifestaciones culturales que también lo requieran. Lo que

proponemos desde Artículo 27 es enfundarlas en una figura jurídica que les garantice mayor certidumbre legal a quienes las ejercen. Lo relevante, para que me entiendas, es que exista una política fiscal que les permita formalizarse.

LAB: Pasando rápidamente a otro punto dentro de la misma temática. A cuatro años de instaurada la Secretaría de Cultura, ¿valió la pena escindirla de Educación Pública?

JMHV: Sí y no. Te diré por qué. La manera en la que se instauró fue prácticamente igual al Conaculta: por medio de un decreto inconstitucional. Digo inconstitucional porque la atribución de haber constituido tanto el Conaculta como la Secretaría de Cultura pasó por encima del Poder Legislativo y éste no tuvo ni siquiera oportunidad de discutirlo y votarlo en el pleno. Ciertamente se trató de un acierto, no exen-

to de errores. Para resumirlo: fue una medida acertada pero con una limitante muy obvia, pues la cultura, la educación y la ciencia giran en el mismo sentido y esa decisión las puso en cuerdas separadas. No han podido crear sinergias entre las tres áreas. La cultura, la educación y la ciencia parecen caminar por separado. Por ejemplo, se le daban muchos recursos a la SEP, pero no se le aumentaba al Conaculta, ahora convertido en Secretaría.

Lo lamentable está, y así lo veo yo, en tener una Secretaría de Estado sin el presupuesto que merece y sobre todo sin un plan estratégico. En las formas, cuando los responsables del área toman la palabra en un evento protocolar o conceden una entrevista, hablan como si fueran los herederos de Vasconcelos o Torres Bodet; en la realidad, obviando los discursos, no consideran a la cultura un asunto de Estado. Hasta ahora no ha valido la pena separarla de la SEP, pues el presupuesto no varió gran cosa; esos trece mil y tantos millones de pesos que le tocan de aumento para el próximo año siguen siendo insuficientes. Si me dijeras que le van a incrementar, bajita la mano, un 20% más, en ese caso ya podemos decir que están caminando en la dirección correcta. Si los responsables de discutir el PEF hubieran proyectado más recursos para el ramo 48, creo que sí valdría la pena la creación de una nueva secretaria.

LAB: Por último, aprovechando el tiempo que ha tenido a bien concederme, me gustaría saber cuáles son los dos pendientes más importantes que, a su juicio, tiene enfrente la administración del presidente López Obrador en la dotación de bienes y servicios culturales.

JMHV: Yo marcaría tres pendientes: 1) un presupuesto suficiente para el fomento cultural y el desarrollo de los bienes y servicios en esta materia; 2) la responsabilidad del gobierno en proteger de manera trascendental los derechos colectivos de los pueblos indígenas; y 3) incorporar la actividad cultural a la carretera de la economía, considerándola como un sector estratégico para el crecimiento del PIB. Finalmente, me gustaría agregar que es necesario un plan nacional de cultura que evidencie el interés del gobierno; esto debe pasar, como ya dije, por un aumento, si tú quieres gradual pero efectivo, del presupuesto que se necesita para garantizar el goce efectivo de los bienes y servicios culturales por parte del Estado mexicano, que son su responsabilidad constitucional. Esto da para otra discusión, pero hasta aquí lo dejamos.

LAB: Concluyo dándole nuevamente las gracias por su disposición y por sus puntos de vista.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece
el quehacer legislativo