

O R T E

O P E R

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

- 1 **Presentación**  
Edgardo J. Valencia Fontes
- POLÍTICA SOCIAL**
- 2 **Avances de la reforma educativa y sus alcances en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016**  
Rafael López Vega
- 14 **Desarrollo social: pobreza y salud en el Tercer Informe de Gobierno**  
Francisco J. Sales Heredia
- 22 **(Re)Ordenamiento urbano y medio ambiente: los desafíos**  
Felipe de Alba Murrieta y Natalia Hernández Guerrero
- 36 **La cultura en el Tercer Informe de Gobierno**  
Luis Ángel Bellota
- POLÍTICA EXTERIOR**
- 45 **Migrantes y derechos humanos en el Tercer Informe de EPN, presupuesto 2016 y relación con nuestros países fronterizos**  
Santiago Michele Calderón Berra
- OPINIÓN PÚBLICA**
- 58 **Presupuesto base cero: percepción de las políticas prioritarias**  
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

C  
E  
S  
O  
P

**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública**

Edgardo J. Valencia Fontes  
Director General

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Director de Opinión Pública

Óscar Javier Meléndez Chong  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Cavero Pérez  
Coordinador de Vinculación y Difusión

Marco Antonio Villarín Albarrán  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Luis Alberto Hernández Tovar  
Coordinador Técnico

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

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

José Olalde Montes de Oca  
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez  
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo  
Editor

Francisco J. Sales Heredia  
Director del Reporte CESOP

*Reporte CESOP*, núm. 91, noviembre de 2015. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx) • Editor responsable Francisco J. Sales Heredia. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

# Presentación

Edgardo J. Valencia Fontes\*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Avances de la reforma educativa y sus alcances en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016

Rafael López Vega\*

Las coordenadas en este trabajo son las siguientes: en primer término se hace una reflexión sobre el origen de la reforma educativa de la actual administración presidencial. A tal efecto señala como antecedente las reformas de primera generación que se formularon e instrumentaron en la década de 1980, la continuidad de éstas en la siguiente década, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992) hasta el impulso que recibieron mediante la Alianza por la Calidad de la Educación entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y el reciente Pacto por México; posteriormente, a través de información presupuestal y del Censo de Maestros, Escuelas y Alumnos de Educación Básica y Especial (Cemabe, 2013) presenta cifras sobre los recursos financieros por ramo administrativo y general destinados a educación, y en particular los destinados a la reforma educati-

va, así como los recursos para infraestructura educativa.

## Introducción

El artículo 3º constitucional establece que la educación es un derecho de todo individuo. Su reconocimiento como un derecho social básico es una puerta que por razones de desarrollo de habilidades de lectura, escritura y comprensión favorece el ejercicio de muchos otros derechos sociales. De tal manera que se refleja la contraparte estatal de responsabilidad para garantizar su ejercicio, ya que la educación está inmersa en el campo de los derechos de las personas.

La Ley General de Educación (LGE), vigente desde 1993, regula la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo establece que el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten

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

aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos (artículo 25 de la LGE).

Estos preceptos constitucionales en materia educativa y de las leyes reglamentarias correspondientes son resultado de un largo proceso de reformas que inician con la desconcentración educativa de la década de 1980, la descentralización de la década subsiguiente y que han adquirido importancia sin igual en años recientes debido a su orientación para mejorar la gestión (incluida la evaluación) de la educación básica y media superior.

La década de 1980 es representativa de una gran actividad liderada por organismos internacionales para modelar las responsabilidades estatales de regulación y financiamiento de la educación, así como de logros educativos de aprendizaje y enseñanza. En estas circunstancias de creciente complejidad y cambio constante de poco más de tres décadas, una de las estrategias fundamentales de política pública instrumentada ha sido la búsqueda de medios para mantener el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad estatal para hacerles frente. En México, esta capacidad podría constituir la razón de ser del nuevo ciclo de reformas constitucionales que en conjunto buscan tanto transformar el desarrollo económico del país como la dirección e intensidad de las relaciones entre distintos actores económicos, políticos y sociales.

En el marco de estas reformas, en la educativa, las leyes secundarias abarcan el marco general del Sistema Educativo Nacional (SEN), del Servicio Profesional Docente y de la Evaluación Educativa. En 2015 hay tres situaciones a considerar bajo las cuales continúa la instrumentación de dicha reforma:

1. La ruta hacia el Presupuesto Base Cero, que deberá hacer sinergia con las prescripciones de gasto en educación y servicios educativos establecidas en la Ley General de Educación (no menos de 8% del producto interno bruto).
2. El mensaje del presidente de la república de que la reforma educativa continúa y que se hará especial énfasis en la infraestructura educativa.<sup>1</sup>
3. La estrategia de la Secretaría de Educación Pública de instrumentar una Coordinación Educativa bajo un esquema regional.<sup>2</sup>

## Reforma educativa

En el pasado reciente la transformación del sistema educativo propuso la descentralización: para redefinir, redistribuir y buscar una nueva articulación de la función educativa entre los niveles de gobierno; es el caso del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992). La reforma a los artículos constitucionales 3º y 31, y la expedición de la Ley General de Educación (LGE, 1993) fueron el soporte jurídico normativo de la estrategia del federalismo educativo.

En 2008 se establece la Alianza por la Calidad de la Educación entre el gobierno federal

<sup>1</sup> El informe del Cemabe y sus tabulados básicos y adicionales se hicieron públicos desde 2014, y la información completa a nivel de microdatos se puso a disposición pública en junio de 2015. Véase [<http://www.censo.sep.gob.mx/>].

<sup>2</sup> *La Jornada*, entrevista realizada por G. C. Arellano, “Aurelio Nuño propone dividir el país en cinco regiones para concretar la reforma educativa”, martes 8 de septiembre de 2015, p. 9.

y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como precedente de la actual reforma, y que tuvo como fin impulsar una transformación por la calidad educativa. La alianza también indica que el SEN tenía en curso otras reformas, principalmente: la reforma de la educación básica, la reforma integral de la educación media superior y la introducción del enfoque de la educación intercultural.

La actual reforma educativa cuenta también con otros precedentes, son los casos de: 1) los resultados del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), en el que México ha participado tanto en su diseño como desde el primer ciclo de aplicación, que ha sido de utilidad para cifrar el rezago educativo y diagnosticar sus causas; 2) la instrumentación de las evaluaciones ENLACE, SERCE, EXCALE, y más recientemente la prueba PLANEA en sustitución de la prueba ENLACE.<sup>3</sup>

De acuerdo con el Ejecutivo federal, en la “Explicación ampliada de la reforma educativa” se indica que se trata del inicio de una reforma amplia y profunda, añade que con ella “la escuela pública podrá fortalecer su compromiso con los aprendizajes de los alumnos, y desempeñarse como promotora de cambio y de transformación social”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) fue desarrollado entre 1997 y 1999 por expertos de la OCDE y de los países participantes. En México se aplicó por primera vez en el 2000, como parte del primer ciclo de su instrumentación. Véase OCDE (s.f.), “El Programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve”, en [<http://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>] (consulta: 21 de septiembre de 2015).

<sup>4</sup> Véase Presidencia de la República, “Explicación ampliada de la reforma educativa”, México, 2104, en [[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)].

#### *Los porqués de la reforma*

Incumplimiento del acceso a la educación como un derecho social garantizado constitucionalmente.

Baja calidad de los servicios educativos.

Bajo desempeño escolar.

Entorno de conflicto y malas prácticas administrativas y de docencia en la organización magisterial y en el uso de los recursos financieros.

Fallas en la gobernabilidad del sector educativo: negociación colectiva, contratación, promoción, entre otras.

El Tercer Informe de Gobierno indica que la reforma ya se halla presente en el Pacto por México, que acordó impulsar una reforma legal y administrativa en materia educativa con tres objetivos: aumentar la calidad de la educación básica, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior, y que el Estado mexicano recupere la rectoría del Sistema Educativo Nacional.

Estos tres elementos están presentes en el texto de la reforma, y pueden sintetizarse en términos de dos campos sociopolíticos interrelacionados: 1) el de los derechos sociales, y 2) el de las decisiones políticas que atañen el ejercicio legítimo del poder para hacer prevalecer el Estado de Derecho.

La reforma educativa ha dado pie a modificaciones en la legislación específica al reformar la Ley General de Educación (y su impacto en la Ley de Coordinación Fiscal),<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En la Ley de Coordinación Fiscal, en el artículo 25, fracción I, se sustituye el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Dicha modificación entrará en

y al promulgar la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

En el contexto, de poco más de dos décadas, a escala nacional de reformas cuyo objetivo ha sido impactar en el sistema educativo nacional las recientes decisiones estatales fijan la educación como una prioridad para el desarrollo. No obstante, solamente la instrumentación del conjunto de regulaciones específicas que implica la reforma de la LGE y las que contienen las otras dos leyes secundarias podrá mostrar la profundidad del cambio que se busca. Por ahora, conviene tener presente que:

1. Con la Ley General de Educación hay elementos institucionales nuevos: el Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), Sistema de Información y Gestión Educativa (Siged), y la sustitución del Fondo de Aportaciones de la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, establecida en la Ley de Coordinación Fiscal. Y en su marco en coordinación con la autoridad estadística nacional se levantó el primer Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos (Cemabe, 2013).
2. La Ley General del Servicio Profesional Docente destaca por su capitulo orientado hacia la evaluación para admisión, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio de ense-

vigor en el ejercicio fiscal 2015. Fecha 9 de diciembre de 2013. Véase Coneval (s.f.), Ley General de Coordinación Fiscal, en [[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ley\\_coordinacion\\_fiscal.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ley_coordinacion_fiscal.aspx)].

ñanza. Al respecto se ha criticado que no haya un contenido amplio en la ley sobre formación y capacitación de los docentes.<sup>6</sup>

3. La Ley del INEE destaca su autonomía constitucional y su rectoría en el Sistema Nacional de Evaluación Educativa:

Un mes antes del Tercer Informe de Gobierno, el Ejecutivo federal detalló algunos de los avances significativos en la instrumentación de la reforma:<sup>7</sup>

1. El establecimiento del Servicio Profesional Docente, mediante el cual se someterán a concurso abierto más de 14 mil 300 plazas docentes, en los niveles de educación básica y media superior para el ciclo escolar 2014-2015.
2. El establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que cuenta con plena autonomía constitucional para cumplir con sus atribuciones.
3. Se cuenta con información única a través del Cemabe, cuyos resultados informan que hay más de 231 mil planteles en México, cerca de 1.9 millones de profesores y trabajadores administrativos, y más de 23 millones de alumnos

<sup>6</sup> Véase A. A. Flores (2013), "Aspectos fundamentales de la Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013 en México", dossier en *Ibero Forum*, en [[http://www.iberomx.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/7\\_DOSIER\\_IBEROFORUM\\_NO17.pdf](http://www.iberomx.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/7_DOSIER_IBEROFORUM_NO17.pdf)].

<sup>7</sup> Véase Presidencia de la República (2015). La reforma educativa sigue adelante: Enrique Peña Nieto, agosto, en [<http://www.spep.sep.gob.mx/index.php/component/content/article/228>].

en esos niveles de enseñanza. El Cemabe es la base para la integración de información del SIGED.

4. Se planea llevar a cabo este 2015 el levantamiento del censo para la educación media superior.
5. Se amplió de 6,700 a más de 15,300 el número de escuelas de tiempo completo.
6. Agregó que con el “[...] Programa Escuela Digna se ha multiplicado el esfuerzo para que los niños y jóvenes del campo, de las comunidades indígenas y de las áreas urbanas marginadas estudien en planteles con mejores servicios básicos, como agua, luz, sanitarios, mobiliario e instalaciones en buen estado”.
7. En información previa el Ejecutivo destacó avances en la inclusión digital mediante la creación del programa para dotar de un dispositivo portátil a los alumnos de quinto y sexto de primaria de escuelas públicas, y el inicio de la operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE), con el fin de mejorar la enseñanza en las entidades con mayor atraso educativo, comenzando con 5,300 planteles que estarán inscritos en este programa.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Información del portal de Transparencia Presupuestaria (datos abiertos) integra para el PEEARE en la información pública disponible 20,537 claves de escuelas, de las cuales poco más de la mitad (53.7%) se ubican en sólo cinco entidades: Veracruz, Guerrero, Chiapas, Oaxaca y San Luis Potosí (consulta: 12 de octubre de 2015), en [<http://escuelas.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PRE/#Section-1>].

## **El Sistema Educativo Nacional y la Reforma Educativa**

En relación con el Sistema Educativo Nacional para el ciclo escolar 2013-2014, el SEN contaba con un total de 35.75 millones de alumnos, 1.98 millones de docentes y 258.4 mil escuelas. En educación básica hubo en ese ciclo 25.94 millones de alumnos; cifra que implica 96.2% de cobertura para la población de 3 a 14 años de edad. En educación media superior hubo 4.68 millones de alumnos, con una cobertura de 69.4% entre los jóvenes de 15 a 17 años de edad. Para los jóvenes de 18 a 22 años de edad la cobertura educativa era de 24.4% con un total de 3.42 millones de ellos cursando estudios de educación superior. Finalmente, respecto a la población inscrita en educación para el trabajo ésta contabilizó 1.70 millones de personas.<sup>9</sup>

En el SEN conforme el nivel educativo es progresivo el número de alumnos se reduce, y el indicador de años promedio de escolaridad de la población de 25 años o más se estima en un valor de 8.5 para México, por debajo de Estados Unidos y Alemania para los que se estima en 12.9, e igual al promedio de Uruguay, Guyana y Mauricio, y por arriba de Costa Rica y Portugal.<sup>10</sup> Respecto a la cobertura educativa entre

<sup>9</sup> Para los valores de cobertura véase Segundo y Tercer Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo, 2013-2014 y 2014-2015, “México con Educación de Calidad”, en [[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)].

<sup>10</sup> Véase Barro y Lee (2013), UNESCO, Institute for Statistics (2013b) and hydro estimates based on data on educational attainment from UNESCO Institute for Statistics (2013b) and on methodology from Barro and Lee (2013). Table 1: Human Development Index and its components, en [<http://hdr.undp.org/es/content/table-1-human-development-index-and-its-components>] (consulta: 14 de septiembre de 2015).

la población de 5 a 14 años ésta es universal, como casi en todos los países de la OCDE, y el país tiene una de las menores proporciones de jóvenes de 15 a 19 años matriculados en educación media superior (53%).

Ambas situaciones resultan desafiantes en términos de la generación de las condiciones para mejorar en el corto plazo el ejercicio del derecho a la educación, pues si bien en términos demográficos el volumen de la población de niños y jóvenes ha tenido números crecientes, ahora su magnitud y porcentaje en la población total es descendente (véase Gráfica 1).

En el caso de los jóvenes, sólo Colombia (43%) y China (34%) tienen tasas de matriculación más bajas que México. No obstante, en México este porcentaje sigue siendo más bajo que el promedio de la OCDE (84%) y que los porcentajes observados en otros países de América Latina, como Argentina (73%), Brasil (78%) y Chile 76 por ciento.<sup>11</sup>

### **La reforma educativa en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016**

Es posible distinguir varias atribuciones de la SEP, entre ellas la económica, mediante la cual expresa su capacidad para optimizar la captación, distribución y utilización de los recursos financieros, técnicos y materiales en el logro de los objetivos del Sistema Educativo Nacional. A este respecto, la estructura programática, el análisis del Presupuesto de Egresos de la Fe-

<sup>11</sup> OECD (2015), Nota País, “Panorama de la educación 2014”, en [<http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>] (consulta: 14 de septiembre de 2015).

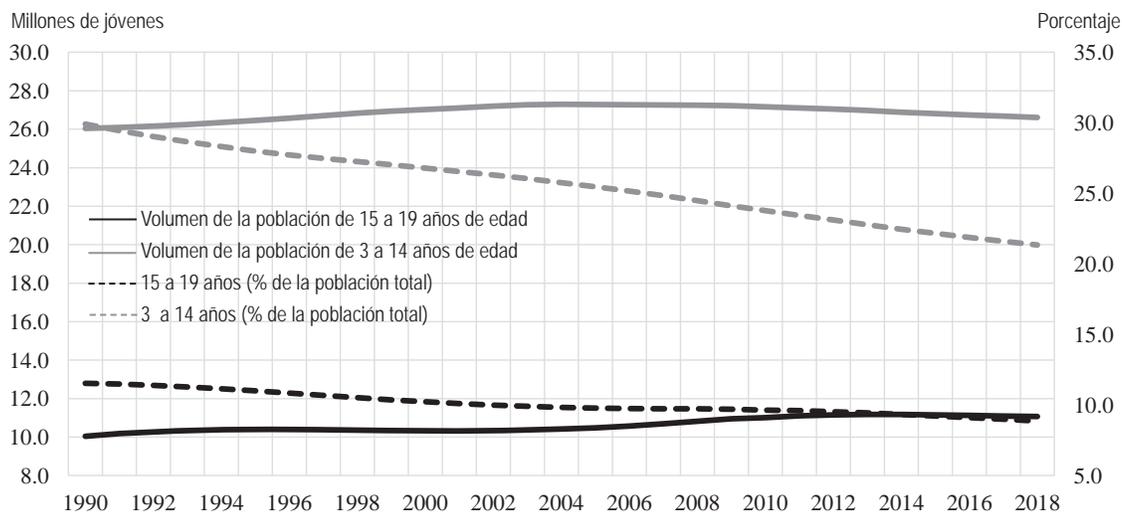
deración en la finalidad “desarrollo social” y la función “educación” se extienden por diversos ramos administrativos y generales,<sup>12</sup> concentrándose la mayor parte de los recursos (cerca de 99%) en:

- Ramo 11, capítulos de gasto de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Ramo 25, aumentos salariales y prestaciones a plantillas transferidas a los estados, y operación de servicios educativos en el DF.
- Ramo 33, fondos de aportaciones en lo que atañe a educación básica y normal, infraestructura educativa, educación tecnológica y de adultos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB, ahora FONE), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Explícitamente, el Ramo 11 incluye los capítulos de gasto ejercidos por la SEP que le permiten cumplir las funciones educativas, operativas, normativas y compensatorias a nivel central y federal. Por su parte, el Ramo 25 se destina a dos áreas: a sufragar los cos-

<sup>12</sup> El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 identifica con la finalidad (desarrollo social) y la función (educación) citadas en los siguientes ramos: 07, “Defensa Nacional”; 08, “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”; 11, “Educación Pública”; 13, “Marina”; 23, “Provisiones salariales y económicas”; 25, “Previsiones y aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”; 33, “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”, y 42, “Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”.

Gráfica 1. México. Volumen de niños y jóvenes, y su porcentaje en la población total del país, 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Conapo, Resultados de la conciliación demográfica 1900-2010, y Proyecciones de población 2010-2050, México, 2013.

tos de aplicar aumentos salariales y de prestaciones a la plantilla del personal transferido a las entidades federativas y al Distrito Federal y a financiar la operación de los servicios de educación básica en el Distrito Federal. Por último, el Ramo 33 implica destinar recursos al sector educativo a través de los fondos conocidos como FAM, FAETA y FONE, este último en sustitución del FAEB.

El Cuadro 1 refleja —relacionando al gasto neto total, ramo administrativo y ramos generales— la participación porcentual del gasto por fin y función, lo que permite advertir que el cambio nominal 2015-2016 para fines exclusivamente educativos es positivo. Esto es, el presupuesto para 2016 calculado considerando solamente el presupuesto en términos de la finalidad (desarrollo social) y la función (educación) tiene una participación en el gasto neto global de 14.22%, mientras que en 2015 ésta fue de 14.14%; la diferencia es positiva pero muy pequeña.

Una situación más que puede señalarse que constriñe al gasto en educación consiste en saber qué tanto se cumple la prerrogativa del artículo 25 de la LGE con relación al monto anual que el Estado —federación, entidades federativas y municipios— destina al gasto en educación pública y a los servicios educativos. Técnicamente, el gasto en educación que se deriva del Presupuesto de Egresos de la Federación acota su monto a los recursos gubernamentales en la finalidad (desarrollo social) y la función (educación); a tal efecto se incluyen todos aquellos ramos administrativos y generales para los que se identifique en el instrumento presupuestario dicha finalidad y función. Su participación estimada en el PIB lo sitúa apenas por debajo de 4% entre 2014 y 2016.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> La estimación del PIB se toma de SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2015 y 2016 (CGPE). Cuadro B1 del Anexo B, en [www.shcp.gob.mx].

Cuadro 1. Presupuesto de Egresos de la Federación para educación por ramos administrativos y ramos generales, 2015 y 2016

Gasto y Ramos	Cambio y participación porcentual							
	Ejercicios fiscales		Cambio %		Porcentaje en el GNT		Porcentaje por RA o RG	
	2015	2016	2015-2016	2015	2016	2015	2016	
Gasto Neto Total (GNT)	4,694,677,400,000	4,746,945,700,000	1.11					
Total Ramos Administrativos (RA)	1,184,295,075,588	1,100,095,436,765	-7.11	25.23	23.17			
Total Ramos Generales (RG)	2,223,544,794,570	2,430,980,035,411	9.33	47.36	51.21			
Total Ramos 11, 25 y 33 (Total de fines; Total de funciones)	698,450,228,182	709,663,040,762	1.61	14.88	14.95			
Total Ramos 11, 25 y 33 (Fin: Desarrollo Social; Función: Educación)	663,787,557,346	674,857,586,445	1.67	14.14	14.22			
Ramo 11. Educación (Total de fines y funciones)	305,057,143,549	299,359,767,432	-1.87	6.50	6.31	25.76	27.21	
Ramo 11. Educación (Fin: Desarrollo Social; Función: Educación)*	270,564,877,948	264,590,930,720	-2.21	5.76	5.57	22.85	24.05	
Ramo 25. Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Total de fines y funciones)	46,880,165,260	50,173,812,770	7.03	1.00	1.06	2.11	2.06	
Ramo 25. Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Fin: Desarrollo Social; Función: Educación)*	46,830,602,202	50,137,195,165	7.06	1.00	1.06	2.11	2.06	
Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Fin: Desarrollo Social; Función: Educación)	346,392,077,196	360,129,460,560	3.97	7.38	7.59	15.58	14.81	

\* Cifra del PPEF.

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, Proyectos PEF 2015 y 2016.

En el país, el INEE estima el Gasto Nacional en Educación (GNE) en 6.8% del PIB, indicador que se define como la inversión que realizan los distintos niveles del gobierno mexicano —federación, entidades federativas y municipios— y la que realizan las familias del país para financiar la educación. El INEE distingue el origen de los recursos del GNE: así estima que de su valor actual, la participación del sector público es de 5.4% y el restante 1.4% le corresponde al sector privado.<sup>14</sup>

Por su parte, la OCDE indica que en México el gasto en educación como porcentaje del PIB ha tenido variaciones mínimas: “La inversión en educación aumentó de forma considerable a principios de la década de 2000 (pasó de 5 a 6%) y casi no ha tenido cambios desde 2009. En 2011, 6.2% del PIB del país se destinó al gasto en instituciones educativas, cifra ligeramente mayor que el promedio de la OCDE (6.1 por ciento).<sup>15</sup>

La cifra de la OCDE sobre el gasto en educación como porcentaje del PIB contrasta con el que resulta de utilizar la finalidad (desarrollo social) y la función (educación) en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y con el de gasto nacional en educación del INEE.

- Para la OCDE el gasto público en educación incluye gasto en escuelas, universidades y otras instituciones públicas y privadas involucradas en la entrega o el

<sup>14</sup> Véase INEE, *Panorama Educativo de México 2014*, México, 2015, Cuadro AR03a-1, p. 185, en [www.inee.edu.mx].

<sup>15</sup> Véase OCDE, *Panorama de la Educación, 2015*, en [http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf] (consulta: 14 de septiembre de 2015).

apoyo a servicios educativos. Además el gasto en instituciones educativas no se limita a los gastos en servicios de enseñanza, también incluye el gasto público en servicios complementarios para estudiantes y familias, proporcionados a través de las instituciones educativas.

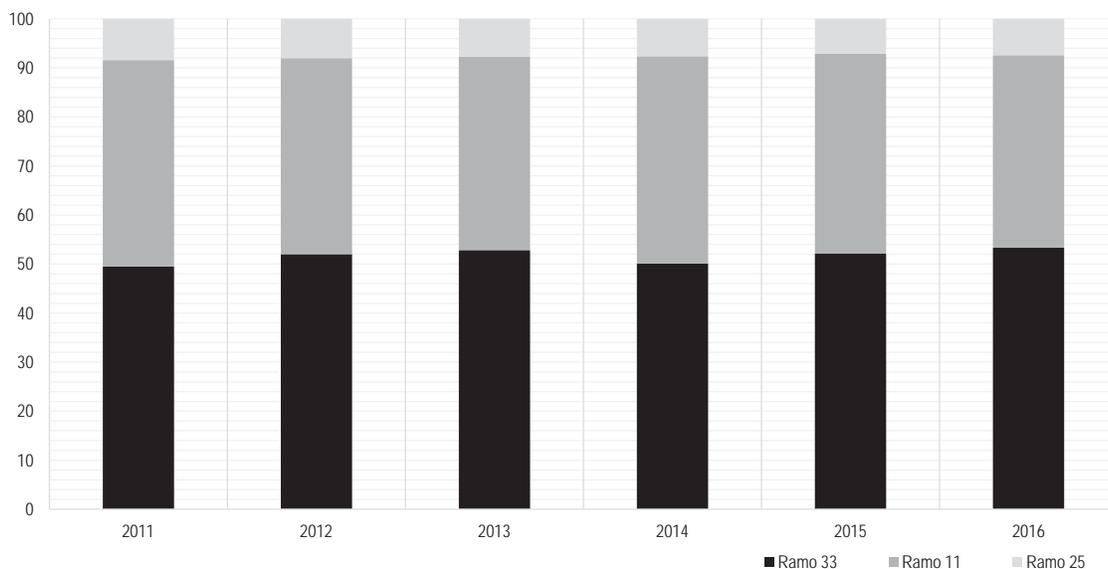
- El gasto en educación que se deriva de los fines y funciones de los ramos administrativos y generales que integran la administración pública federal implica por ese carácter sólo recursos gubernamentales.

En la Gráfica 2 (para los años 2011 a 2016) se muestra en orden de importancia su participación porcentual en los ramos 33, 11 y 25. No obstante, el comparativo en términos nominales (que se deriva del Cuadro 1) implica que solamente el Ramo 11 tiene un cambio porcentual negativo. Al respecto, ha sido sólo con el PEF 2015 y en el PPEF 2016 que se identifica explícitamente en el Ramo 11 el Programa de la Reforma Educativa.

## La infraestructura educativa

En el Tercer Informe de Gobierno del Ejecutivo federal 2014-2015 se indica que es necesaria la inversión en infraestructura educativa, referente al mejoramiento de los inmuebles del Sistema Educativo Nacional. Según el Cema-be en el país hay 261,631 centros de trabajo en operación. Durante el censo, en 9.2% hubo negativa a participar para dar respuesta al operativo censal; los estados en los que se registró en mayor medida esta negativa fueron Chia-

Gráfica 2. Distribución porcentual del gasto en educación por ramo administrativo (11) y generales (25 y 33), ejercicios fiscales 2011-2015, y PPEF 2016



Fuente: Elaboración propia con base en la SHCP. Presupuesto de Egresos de la Federación 2011-2015 y Proyecto PEF 2016.

pas (41%), Oaxaca (27.4%) y Michoacán de Ocampo (27.3%). Es decir, como principio básico la información censal es incompleta.

A nivel nacional los principales resultados del Cemabe, en materia de infraestructura y servicios, de acuerdo con el comunicado conjunto de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se enumeran como sigue:<sup>16</sup>

- De los servicios básicos, 51.6% de escuelas públicas cuenta con drenaje, 69% con disponibilidad de agua potable, 87.2% con sanitarios y 88.8% con energía eléctrica. Por el contrario, las escuelas privadas casi cumplen al 100% con la demanda de estos servicios.

<sup>16</sup> Véase SEP-INEGI, Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (Cemabe), “Presentación de resultados definitivos”, Comunicado núm. 135/14, México, 31 de marzo, 2014.

- Del total de inmuebles, solamente 1.3% están hechos con materiales ligeros y precarios. En Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz se encuentra 54.4% de este tipo de inmuebles.

Los avances enumerados en el Tercer Informe de Gobierno con relación al Programa Escuela Digna —las necesidades de atención de este tipo de inmuebles y centros de trabajo— en el PPEF-2016 son de prever que ya estén en curso de atención a través del Programa de Infraestructura Física. Hay que tener presente que los esfuerzos gubernamentales por dignificar las escuelas tienen tal vez su antecedente más importante con la creación relativamente reciente del Instituto Nacional de Infraestructura Física y Educativa (Inifed), en 2008.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> En 2008 se promulgó la Ley General de la Infraestructura Física Educativa que abrogó la Ley que

Cuadro 2. Recursos financieros en los programas relativos a la reforma educativa en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y 2016 (pesos)

<i>Programa</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Total	13,867,070,961	9,249,740,594
Reforma Educativa	9,067,248,270	7,607,774,802
Escuelas de Calidad	1,469,822,691	
Escuelas Dignas	3,330,000,000	
De Inclusión y Alfabetización Digital	2,510,135,065	
Para la Inclusión y la Equidad en la Educación	572,376,621	
De Inclusión Digital		1,641,965,792

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y 2016.

Así, se observa que desde 2009 se destina un presupuesto importante para dignificar las escuelas a través de los programas presupuestarios: mejores escuelas, escuelas dignas, *lap tops* para niños que cursan 5° y 6° grado de primaria, hasta que en 2014 se hace explícito en el PEF la necesidad del Estado de abatir el rezago educativo y mejorar la inclusión digital.

Los proyectos de presupuestos de la federación 2015 y 2016 en relación con la Reforma Educativa se muestran en el Cuadro 2. En éste se observa que los recursos presupuestados en 2015 se distribuyeron en cinco programas relativos a la dignificación de las escuelas: la inclusión, equidad y calidad de la educación, más de la mitad (53.5%) correspondieron al Programa de la Reforma Educativa (65.4%),

crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 1944.

para 2016 sólo se identificaron en el PPEF dos programas, correspondiendo al de la Reforma Educativa la mayor parte de los recursos (82.2 por ciento).

Con relación al Inifed, se proyectó a precios corrientes para 2015 un presupuesto de 3,507,477 mmdp, magnitud que para 2016 se proyecta en 2,296,298 mmdp, es decir, un presupuesto 34.5% menor al del año previo. Esta situación requiere al menos la interrogante sobre si éste se corresponde con la fortaleza que el Ejecutivo federal ha planteado para los problemas de infraestructura. Si bien en 2015 y 2016 se identifica que además de la inversión del Inifed, la Sagarpa a través de proyectos de infraestructura social para la educación, y los programas de gasto federalizado del Ramo 33 en educación básica, media y superior apoyan esta estrategia del Estado mexicano.

## Comentarios finales

Las reformas estructurales están presentes en el ideario del Estado mexicano; se hicieron presentes como parte de la renovación gubernamental a la que apeló el gobierno del país en la década de 1980 y en el desarrollo económico y social al que se aspiró en la década subsiguiente al hacerle frente a los problemas de pobreza y rezago social.

La reforma educativa actual se enuncia ya en el Pacto por México, incluso fue la primera en aprobarse. Ésta, aunque no es económica, tiene una importancia estratégica (social y política) tanto para el Ejecutivo federal como para el desarrollo del país. En 2014 el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública dio a conocer los resultados de la Encuesta Nacional sobre las Reformas Estructurales. Con atinencia a la reforma educativa la numeralia destaca:<sup>18</sup>

- Que ésta es la que los entrevistados perciben como la más importante para el país (45%).
- Que es la que cuenta con mayor aprobación, ya que tres cuartas partes de la población la aprueban mucho o algo (76%), y
- Casi cuatro de cada cinco personas (78%) consideran que la reforma educativa es muy/algo necesaria.

En la experiencia mexicana, más de dos décadas debieron transcurrir antes de que el Estado retomara como parte de su razón un conjunto de reformas, entre ellas la educativa; ahora podríamos decir que desde la visión estratégica del Estado, la modernización pasa por la reforma educativa, que no obstante ha sido y es materia de protesta en más de una decena de entidades.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Véase CESOP, Encuesta Nacional sobre las Reformas Estructurales, 2014 en [[http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17272/86514/file/Reformas%20Estructurales\\_1SEP2014\\_JGCS.pdf](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17272/86514/file/Reformas%20Estructurales_1SEP2014_JGCS.pdf)].

<sup>19</sup> D. Manzo, L. Ramos y E. Henríquez, “Protestas contra reforma educativa en Oaxaca, Coahuila y Chiapas durante desfiles”, *La Jornada*, 16 de septiembre de 2015, en [<http://www.jornada.unam.mx/2015/07/16/politica/012n1pol>].

# Desarrollo social: pobreza y salud en el Tercer Informe de Gobierno

Francisco J. Sales Heredia\*

El desarrollo nacional se plantea en el artículo 25 constitucional bajo la rectoría del Estado como:

[...] integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Al proponer que el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos requieren elementos de seguridad y justicia económica, la Constitución establece la prioridad de los derechos y libertades como objetivo central del desarrollo. En este sentido, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, el desa-

rrollo social tiene como objetivo garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales que la misma Constitución establece.

El objetivo de la política de desarrollo social en el Plan Nacional de Desarrollo es cerrar las brechas existentes en el acceso a bienes y servicios relacionados con la garantía de los derechos que fomenten una vida digna en entornos territoriales.

## Pobreza

El Tercer Informe de Gobierno reporta los avances de las estrategias y programas que conforman la política de desarrollo social. Una de las estrategias prioritarias propuestas por el Ejecutivo fue la Cruzada Nacional contra el Hambre. Dicha estrategia tiene como población objetivo a aquellos ciudadanos en condición de pobreza extrema con carencias alimentarias.

Al respecto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) desarrolló una encuesta panel para obtener información estadística de los indica-

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

dores de carencias sociales. La población elegida estadísticamente para formar parte del panel *Habita* en los 400 municipios incluidos en la primera etapa de la Cruzada, de forma tal que los hogares estudiados cuentan con al menos un integrante beneficiario de algún programa dentro de esta estrategia, y tienen al menos a una persona en pobreza extrema de alimentación. En este estudio, el Coneval reporta que la población atendida disminuyó en más de 50% sus carencias alimentarias; asimismo, disminuyeron sus insuficiencias en otros rubros, específicamente en acceso a servicios de salud.<sup>1</sup>

En términos de la pobreza en general, los datos reportados por el Coneval, institución responsable de su medición con información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), muestran pocos cambios, entre otras causas, debido al bajo crecimiento económico a lo largo del tiempo y al incremento de precios de los bienes de la canasta básica, sin un correlativo en el aumento de los ingresos de los ciudadanos (Cuadro 1).

Las líneas de pobreza definidas por el Coneval involucran la garantía de diversos derechos sociales, incluido el económico. Para observar una serie de tiempo larga, es necesario concentrarse en la pobreza económica. Al observar las líneas de bienestar o pobreza económica, es decir, el porcentaje de la población que no puede adquirir una canasta alimenticia promedio (bienestar mínimo) o una canasta de bienes y servicios básicos promedio (bienestar), se aprecia que en términos económicos, aún después de las transferencias gu-

bernamentales, en 2014, 20% de la población no tiene el ingreso suficiente para adquirir los alimentos necesarios y 53% no tiene el ingreso para vivir dignamente.

En la siguiente gráfica —elaborada por la institución evaluadora cuyo lema es “Lo que se mide se puede mejorar”— se aprecia el efecto que han tenido las crisis financieras y económicas en los niveles de ingreso de la población. Resalta el hecho de que el país tiene la misma proporción de pobres y pobres extremos que en 1994, pero de igual forma pueden apreciarse cimas y valles en las proporciones, así como tendencias claras de disminución y de aumento de pobreza (Gráfica 1).

En la serie resaltan por lo menos dos tendencias: *i*) en la más reciente de las crisis [2009] se perdió el mismo porcentaje del PIB que en la crisis de 1995; sin embargo, el aumento de la pobreza no fue ni por asomo tan pronunciado, y *ii*) la tendencia a la baja de la pobreza de 1996 a 2006 señala que la política social funciona como red de salvamento y como apoyo para aumentar el ingreso. Es notable que los avances son lentos y los retrocesos rápidos, situación que habla de que más de la mitad de la población del país trabaja en un ambiente económico precario.

Para observar estas posibles tendencias, la Gráfica 2 muestra la tasa de crecimiento aritmética del PIB per cápita de los estados entre 2008 y 2013 a precios constantes, en contraste con la tasa de crecimiento aritmética de pobres y pobres extremos entre 2008 y 2014, en números absolutos. El resultado estadístico de este contraste muestra un coeficiente de correlación pequeño pero inverso, es decir: a mayor crecimiento, menor disminución de la pobreza (Gráfica 2).

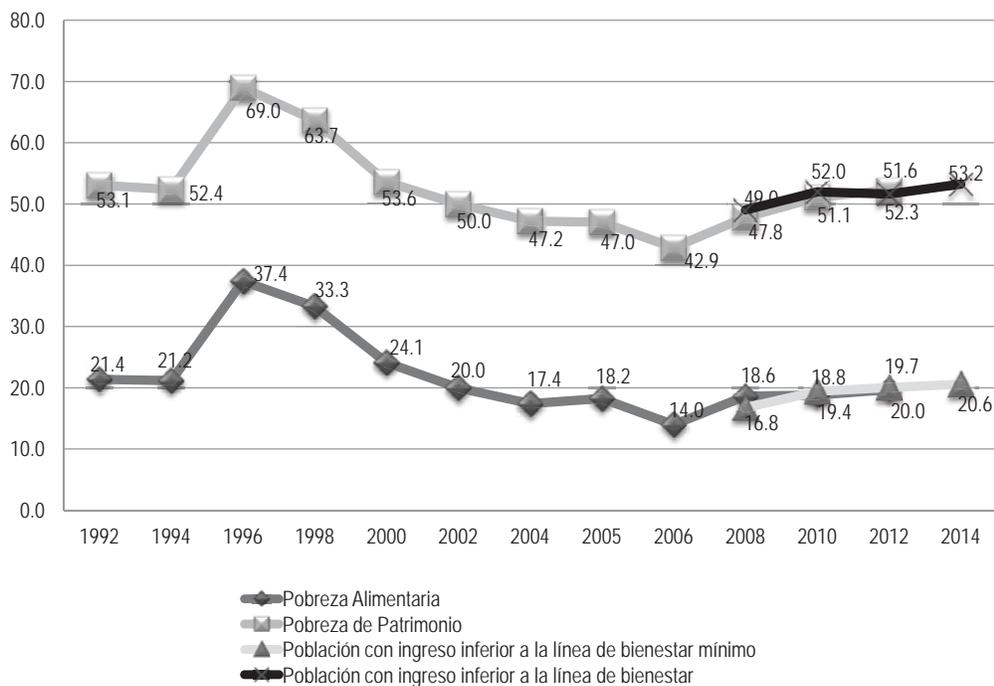
<sup>1</sup> Coneval, *Resultados intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, agosto, 2015.

Cuadro 1. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014.  
Porcentaje, número de personas y carencias promedio  
por indicador de pobreza 2010-2014

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>									
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	31.5	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.5	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>									
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.8	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5	3.6	3.5	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>									
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0	3.0	2.9	2.8
<b>Bienestar</b>									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8	2.3	2.1	2.0

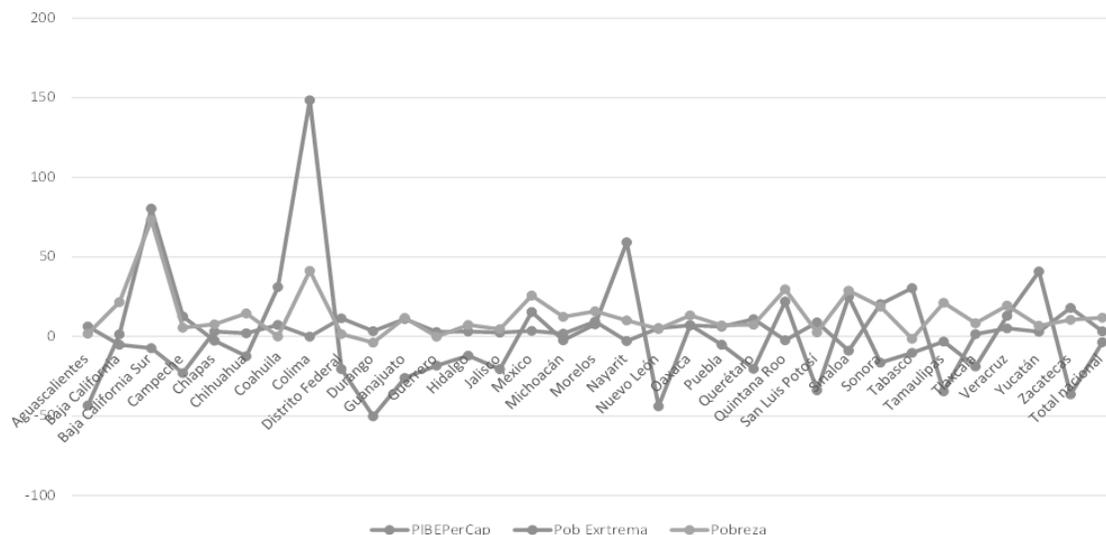
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Gráfica 1. Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos, 1992-2014



Fuente: Tomado de Coneval, "Medición de la pobreza", "Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014", en [www.coneval.gob.mx].

Gráfica 2. Cambio porcentual del PIB per cápita, pobreza y pobreza extrema, 2008-2013



Fuente: Cálculos propios para el PIB estatal, con datos de INEGI. Para los datos de pobreza: [www.coneval.gob.mx].

El Presupuesto de Egresos de la Federación destina al desarrollo social 3% del gasto programable; la mayoría de este gasto se dirige a grupos con bajos recursos económicos, que requieren, como hemos visto, de dichos apoyos para no caer en la pobreza y no incrementar la profundidad de la misma. La Gráfica 3 —proveniente de la institución evaluadora de la pobreza, cuya información permite la mejora en la toma de decisiones—, muestra cómo aumentaría la pobreza sin las transferencias gubernamentales directas.

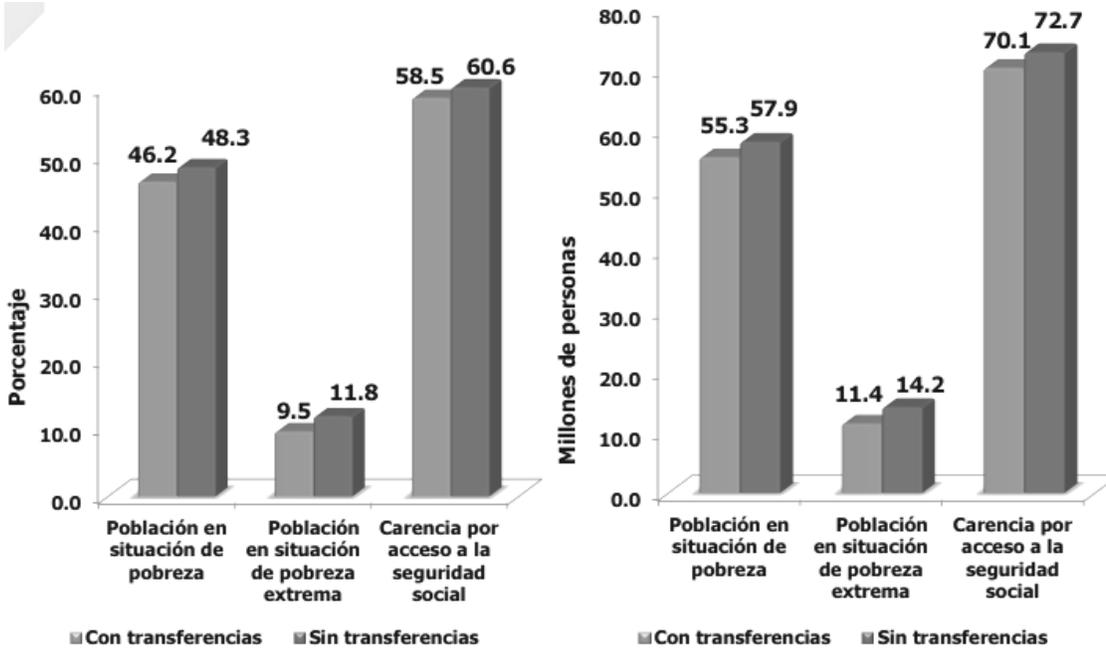
En términos comparativos, la situación de pobreza en México en el contexto de América Latina es mayor que en Uruguay, Chile y Argentina. El Banco Mundial utiliza una línea de pobreza monetaria mucho menor que la que utiliza el Estado mexicano, pero es útil para establecer una comparación con los países vecinos. En la Gráfica 4 se aprecia la proporción de la población bajo dos líneas de pobreza

usadas por el Banco Mundial. Destaca el hecho de que bajo esta línea de pobreza, la proporción de la población en pobreza extrema es de 7 por ciento.

## Salud

El Tercer Informe de Gobierno comunica sobre los avances en la consecución de las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo (PND), entre ellas la de Un México Incluyente. En el tema de acceso a los servicios de salud, el PND destaca metas claras que reflejarían los avances del sistema. Una de estas metas es la de reducir la mortalidad materna y la mortalidad infantil. Estos dos tipos de mortalidad reflejan la calidad de un sistema de salud, pues es necesario responder con atención de calidad en todas las regiones del país para reducir estos tipos de mortalidad. Considerando la amplia

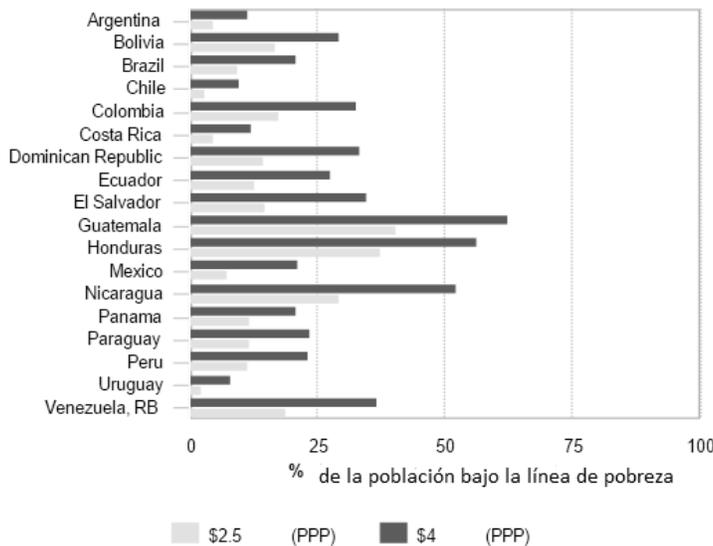
Gráfica 3. Efecto de las transferencias gubernamentales sobre la pobreza. México 2014\*



\* Las transferencias monetarias incluyen becas, los programas de Oportunidades, Procampo, Adultos Mayores, 65 y más, Programa de Apoyo Alimentario, Programa de Empleo Temporal y otros programas sociales. Las transferencias no monetarias incluyen transferencias de gobiernos municipales, estatales, federales, Sedesol, Oportunidades, Liconsa, Diconsa y comedores comunitarios.

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2014 y en proyecciones de población de la Conapo.

Gráfica 4. Datos más recientes sobre pobreza (porcentaje de pobres a \$2.5 y \$4 dólares al día)



Fuente: Banco Mundial, "Country Data, Poverty", en [www.worldbank.org].



rado “pago de bolsillo por los ciudadanos”, es decir, gasto privado; este gasto en promedio en la OCDE es 28 por ciento.<sup>3</sup>

## Presupuesto 2016

El proyecto de presupuesto 2016 para el ramo de salud disminuyó 4% con respecto al de 2015, en línea con la disminución general del gasto programable del presupuesto que fue de 3% (Gráfica 5).

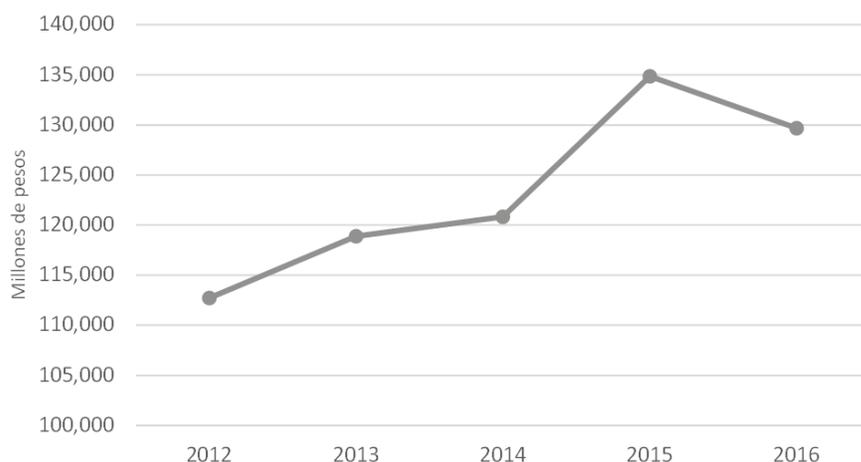
En términos programáticos, tanto en 2015 como en 2016, Prospera (en su vertiente de apoyo a la salud) y el Seguro Popular representan más de 60% del presupuesto del

ramo. El Seguro Popular cubre a 57 millones de personas, según el Tercer Informe de Gobierno, y Prospera a 6.1 millones de familias. Ambos programas aumentaron su presupuesto, aunque sólo en 1 y 3%, respectivamente. De los programas abajo destacados resalta el aumento de 44% en la prevención de la diabetes, reconociendo la creciente epidemia (Cuadro 3).

## Comentarios conclusivos

Los datos sugieren que el éxito del desarrollo social depende en parte del crecimiento económico, donde los programas de apoyo espe-

Gráfica 5. Presupuesto del Ramo Salud



Fuente: Tercer Informe de Gobierno de EPN, y Proyecto de Presupuesto 2015 y 2016, SHCP.

<sup>3</sup> *Idem.*

Cuadro 3. Programas, subsidios y funciones relacionados con la salud, presupuesto 2015 y 2016

<i>Programas/subsidios/funciones</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Presupuesto del ramo	134,847	129,665
Seguro Popular	74,789	75,437
Prospera	6,023	6,209
Formación y capacitación de recursos humanos	3,676	3,783
Seguro Médico Siglo XXI	2,605	2,685
Vigilancia epidemiológica	665	642
Prevención y control de sobrepeso, obesidad y diabetes	323	464
	88,081 (65% del presupuesto del ramo)	89,220 (69% del presupuesto del ramo)

Fuente: Presupuesto 2015 y proyecto de Presupuesto 2016, SHCP.

cífico son cruciales para reducir las brechas y mejorar las oportunidades de la población. Ante un crecimiento magro, la mejora de los servicios que garantizan los derechos es pequeña, pero por lo menos se ha logrado que no se profundicen los problemas; de igual modo, los datos específicos de la Cruzada Nacional contra el Hambre muestran que una estrategia coordinada puede tener éxito en poco tiempo, señalando acaso el siguiente paso de una polí-

tica social aún más focalizada y con programas específicos para cada problemática.

En torno a la salud, tanto el Informe de Gobierno como el Presupuesto de Egresos señalan estrategias de universalización de la salud y de mejora de calidad de los servicios, pero de igual forma muestran que los problemas aumentan y los datos sugieren que falta mucha inversión en el sector y mayor prevención de problemas de salud futuros.

# (Re)Ordenamiento urbano y medio ambiente: los desafíos

Felipe de Alba Murrieta\*

Natalia Hernández Guerrero\*\*

Este documento se integra de cinco partes. En la primera se aportan elementos de contexto sobre el ordenamiento urbano en México; segunda, se define la noción *desarrollo urbano sustentable*, un discurso presente en las políticas públicas vinculadas al tema; tercera, un seguimiento de los últimos informes de gobierno para identificar los programas relacionados con el ordenamiento territorial y urbano; cuarta, un análisis de las variaciones presupuestales asignadas al Ramo 15; quinta y última, análisis del dictamen por el cual se expide la Ley General de las Ciudades y el Territorio que se encuentra aún en proceso legislativo. El objetivo de este documento es aportar elementos de discusión a los miembros de

\* 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

\*\* Pasante 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

Con la colaboración del equipo de servicio social del CESOP, quienes actualmente están por concluir su licenciatura: Juana Martín e Iván Flores.

la LXIII Legislatura para la glosa del Tercer Informe de Gobierno (2015).

## Introducción

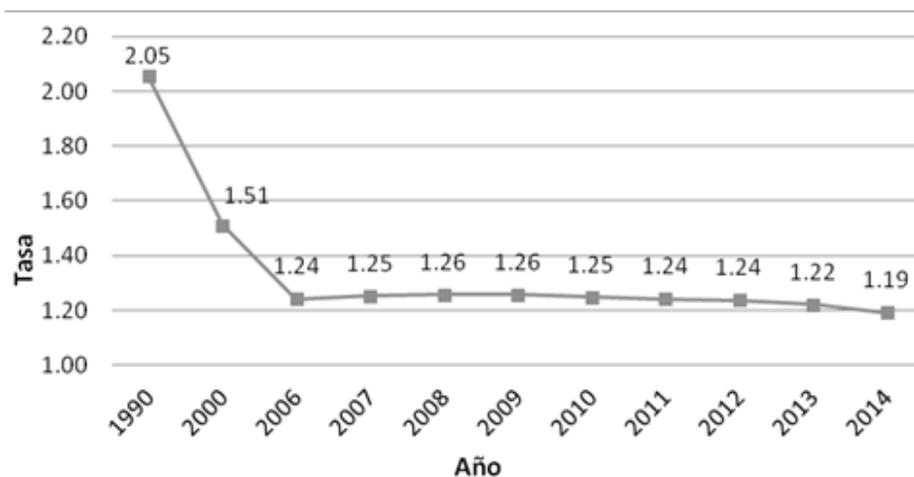
En las últimas décadas, el país ha registrado cambios profundos en la organización de su territorio, en el crecimiento de su población y en los procesos económicos que afecta a los dos anteriores.

Según datos del Banco Mundial (BM), el crecimiento poblacional anual en nuestro país tuvo un importante retroceso durante la década de 1990-2000, lapso en que el crecimiento poblacional anual pasó de 2.0 a 1.5%. En los últimos años el mismo crecimiento ha presentado una ligera disminución; a partir de 2008 los registros señalan que la población crecía 1.26 contra 1.19% en 2014 (Gráfica 1).

Se estima que para 2050, 67% de la población mundial vivirá en áreas urbanas.<sup>1</sup> En distintos estudios se ha abordado la concentración poblacional alrededor de las grandes ciudades,

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en [http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/dando-respuesta-a-los-desafios-de-desarrollo-urbano-de-las-ciudades-emergentes,6690.html] (consulta: 12 de septiembre de 2015).

Gráfica 1. Crecimiento poblacional en México (% anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (BM).

específicamente porque más de la mitad de la población total en México vive en alguna ciudad (Tabla 1).

En consecuencia, la demanda de servicios e infraestructura se intensifica y los planes de desarrollo local y regional se focalizan sobre el desarrollo de las urbes. No obstante, los procesos demográficos o los planes de desarrollo económico difieren en sus objetivos, tiempos, sobre todo, en la aplicación concreta en el territorio. A medida que el problema crece se ha hecho cada vez más urgente la necesidad de encontrar vías alternas, nuevos caminos para una planificación estratégica.

En diversos foros internacionales organizados por la ONU-Hábitat “Por un mejor futuro urbano”,<sup>2</sup> se ha insistido que esta pla-

nificación considere tres fenómenos en conjunto (crecimiento demográfico, desarrollo económico y ordenamiento del territorio), en una visión integral que incluya ineludiblemente al medio ambiente. Con el explosivo crecimiento demográfico que el país registra, principalmente en sus zonas urbanas y metropolitanas,<sup>3</sup> las últimas administraciones federales han considerado menester incluir los aspectos medioambientales en las políticas públicas correspondientes.

En ese contexto se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), a partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dichas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en su edición del 2 de enero de 2013.

<sup>2</sup> Pueden citarse varios ejemplos de eventos de relevancia: el “X Foro Nacional de Parlamentarios para el Hábitat”, en el que la movilidad tiene un papel sustantivo al facilitar, o no, la integración en la ciudad; el Foro “Políticas públicas para un desarrollo territorial incluyente y sustentable”, en donde se hizo referencia a la desigualdad y la pobreza desde un análisis del te-

rritorio, en [<http://wuf7.unhabitat.org/>] (consulta: 2 de septiembre de 2015).

<sup>3</sup> Por ejemplo, según el Banco Mundial (BM), la población urbana en 1980 en México era de 66%; 34 años después, en 2014, alcanzaba ya 79%, en [<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?page=6>].

Tabla 1. Porcentaje de la población urbana respecto al total de la población en México, 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
México	78	78	78	79	79

Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU, “Perspectivas de la población mundial”.

Con motivo de la glosa del Tercer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) en la Cámara de Diputados, en este documento se aportan algunos elementos de análisis sobre las políticas públicas de ordenamiento urbano y de medio ambiente relacionadas con la creación, objetivos del desarrollo urbano y el medio ambiente en el país, con un enfoque especial en el análisis de las funciones y el presupuesto de la Sedatu.

### Elementos de contexto sobre el ordenamiento urbano

Las manchas urbanas y metropolitanas en México tienen signos de alta fragmentación, lo que produce también grandes costos para los traslados de la población desde grandes distancias, la homogeneidad en el acceso y precios a los servicios públicos y, en especial, los costos sobre el medio ambiente. Todo ello provoca una relación desigual entre los costos de los recursos disponibles respecto al crecimiento incontrolado de la mancha urbana.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> F. de Alba, “Las facturas de la naturaleza: estrés hídrico y eventos ‘no calculados’”. *Reporte CESOP*, 80, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2104, en [http://www.researchgate.net/publication/270882520\_Las\_facturas\_de\_la\_naturaleza\_estrs\_hdrico\_y\_eventos\_no\_calculados].

Esta expansión de la ciudad, de las periferias urbanas y metropolitanas (Cuadro 1) tiene grados de desorden y falta de planeación, así como de “irregularidad” en la ocupación territorial.<sup>5</sup> Ello es identificado principalmente en las periferias con población vulnerable, ya sea por su condición (indígenas, pueblos originarios) o por la presencia de ciertas amenazas (zonas de inundación, hundimientos o sequías). Esta situación de crecimiento descontrolado y desordenado ha llegado a un punto tal que tanto las autoridades como la sociedad civil ya están prestando más atención al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial.

De ahí que se ha promovido en los últimos años una nueva política urbana que fomente ciudades más compactas, densas y con mayor oferta de vivienda con la intención de inhibir la expansión descontrolada. En México, la planeación urbana, incluyendo gran parte de las reglas y permisos de construcción, así como parte de la administración del territorio, recaen sobre el municipio.<sup>6</sup>

Por ello, la Sedatu, con el propósito de impulsar políticas de ordenamiento, apoya a las autoridades municipales del país para el diag-

<sup>5</sup> F. de Alba y N. Hernández, “Hacia una epistemología sobre las miradas analíticas de una megalópolis”, Documento de Trabajo, 190, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015, en [http://cesop.blogspot.mx/2015/06/hacia-una-epistemologia-sobre-las.html?pref=fb].

<sup>6</sup> Senado de la República, 2015.

## Cuadro 1. El fenómeno metropolitano en México

La importancia de las grandes urbes se pone en evidencia con datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que demuestran la tendencia a la concentración de la población. De acuerdo con este organismo, en 1950 había a nivel mundial 75 ciudades de más de un millón de habitantes que concentraba una población de 177 millones de habitantes, cifra que se incrementó en 2010 a 442 ciudades donde viven 1 330 millones de personas. Es decir, mientras que la población mundial multiplicó su tamaño 2.7 veces entre 1950 y 2010, los habitantes en ciudades mayores a un millón lo hicieron 7.5 veces. En México, los resultados dan cuenta de la existencia de 59 zonas metropolitanas integradas por 367 municipios, de los cuales 263 son municipios centrales, 43 municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, y, finalmente, 61 municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana. Estas 59 zonas metropolitanas representan 56.8% de la población nacional, con 63.8 millones de habitantes. Conviene resaltar que la población urbana del país es eminentemente metropolitana, tal y como se observa ya desde hace algunos años.

Fuente: Sedesol, Conapo, INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010, 2012, p. 34.

nóstico, ponderación y detección precisa de peligros, vulnerabilidad y riesgos, a través de la adecuada planeación enfocada a promover un desarrollo territorial ordenado y sustentable. En concordancia con lo anterior, la Sedatu elaboró un proyecto de estandarización del Atlas de Riesgos titulado “Bases para la Estandarización en la elaboración de Atlas de Riesgo y Catálogo de Datos Geográficos para representar el Riesgo”; documento que contiene los lineamientos básicos para que las entidades federativas y los municipios se vean obligados a realizar sus mapas e indicadores de riesgos de manera homologada.<sup>7</sup> En dicha medida, la institución favorece la política pública de ordenamiento integral y sustentable, tal como se verá enseguida.

### **Política del desarrollo urbano integral sustentable**

En la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se emprendió una serie

<sup>7</sup> Sedatu, 2013.

de acciones en pro de la planeación urbana: los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS). Considerando que el perfil de la población del país es cada vez más urbano se esperaba con esta política atender a la población y ofrecerle mejores oportunidades de desarrollo.

Los DUIS son ciudades planificadas de vivienda mixtas en los que participan tanto el gobierno federal, estatal, municipal y los desarrolladores con la finalidad de construir áreas para impulsar la integralidad y sustentabilidad de los nuevos desarrollos urbanos. Estos desarrollos se dividen en *intraurbanos* (creados para redensificar zonas metropolitanas de baja densidad poblacional que cuentan con infraestructura y servicios) y *urbanos* (ciudades compactas cercanas a polos de desarrollo industrial). Su propósito ha servido para inhibir la construcción masiva de vivienda, la falta de servicios públicos adecuados, el hacinamiento y la congestión. Por si fuera poco, prometen ser la solución a las ciudades dormitorio.

En tanto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) ha definido sólo siete DUIS que están en marcha (de 10

DUIS aprobados en la administración anterior). La Sedatu considera que solamente cuatro cumplen con las reglas de equipamiento. La institución vino a cambiar en buena medida las políticas generales y de ordenamiento territorial como se verá en el siguiente inciso. Debe señalarse aquí que no obstante las modificaciones que la Sedatu representa, con relación a las anteriores administraciones, en cierta medida las directrices generales de ordenamiento territorial han sido retomadas parcialmente por la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Por lo que, a partir de enero de 2013, con la necesidad de integrar tareas de desarrollo territorial y urbano, se creó por decreto la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). Las funciones, atribuciones y alcances intentan mejorar los desafíos que el gobierno federal enfrenta respecto a la temática del ordenamiento territorial (Cuadro 2).

Conviene entonces preguntar, ¿qué importancia tiene este discurso en la actual administración? Enseguida se presenta un análisis de los programas y líneas discursivas contenidas en los últimos tres informes de gobierno.

Cuadro 2. Breve historia de la Sedatu

<p><i>Funciones</i></p>	<p>Con esta nueva secretaría, la administración pública federal vigente (2012-2018) consideró necesario impulsar un desarrollo territorial sustentable, a través del cual fueron abordadas todas aquellas decisiones relacionadas con el ordenamiento territorial nacional, así como la planificación de nuevos asentamientos humanos en sus diferentes aspectos (vivienda, infraestructura, servicios y los registros públicos de la propiedad), con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios. La Sedatu funge ahora como la principal institución en cuanto a planeación urbana, ya que juega un papel muy importante en el desarrollo de ciudades integrales en México; también desde su creación existen altas expectativas para concretar un sistema de información geoestadística integrada, con el fin de otorgar la información necesaria para una buena planeación urbana.</p>
<p><i>Atribuciones</i></p>	<p>Las atribuciones de la Sedatu se incrementaron sustancialmente con la responsabilidad de atender el derecho de la población a mejorar su calidad de vida, independientemente del ámbito en donde viva. Además, esta institución buscaría promover el equilibrio ecológico y sustentable entre los centros poblacionales y el medio ambiente. Esencialmente, la novedad estribaba en que por primera vez el gobierno resalta la importancia de mantener la armonía entre las necesidades del medio rural y urbano, con respecto al medio ambiente.</p> <p>El tema de la vivienda es un eje principal, que significa atender mediante la planeación habitacional la promoción y concertación de programas, así como apoyar y evaluar los mecanismos de financiamiento en la materia. Todo está sustentado en el Marco de la Política Nacional de Vivienda presentado por el Ejecutivo federal que incorpora la calidad de la vivienda y el acceso y disposición de los servicios básicos como indicadores prioritarios para el desarrollo social y el combate a la pobreza.</p> <p>En el mismo sentido, la institución señala en su página oficial que su propósito es:</p> <p>[...] planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios; buscando mejorar la calidad de la vida de los mexicanos, prevenir los asentamientos en zonas de riesgo y coadyuvar en caso de fenómenos naturales para la atención inmediata.</p>

<i>Alcances</i>	<p>Al respecto se han dado múltiples avances. Los alcances obtenidos por la Sedatu para el análisis de las características generales del municipio y la identificación de peligros son los siguientes:</p> <p><i>Análisis de las características generales del municipio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de los antecedentes e introducción.</li> <li>• Determinación de la zona de estudio.</li> <li>• Caracterización de los elementos del medio natural —fisiografía, geología, geomorfología, edafología, hidrología, climatología, uso de suelo y vegetación, áreas naturales protegidas y problemática ambiental.</li> <li>• Caracterización de los elementos sociales, económicos y demográficos.</li> </ul> <p><i>Identificación de peligros</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de los fenómenos perturbadores de origen natural, identificando su periodicidad, área de ocurrencia y nivel de impacto sobre el sistema afectable.</li> <li>• Análisis históricos, mapas preexistentes, información bibliográfica, estudios de campo con relación a la incidencia previa de contingencias en la zona.</li> <li>• Identificación de los niveles de peligros y/o vulnerabilidad por medio de un Sistema de Información Geográfica (SIG) para generar cartografía digital (vectorial), mapas impresos, en los que se determinarán las Zonas de Riesgo (ZR) ante los diferentes tipos de fenómenos.</li> </ul> <p>Elaboración de información georreferenciada para un análisis completo de riesgos, señalando qué zonas son las más propensas a sufrir procesos destructivos, cuantificando población, áreas, infraestructura con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Probable afectación.</li> <li>• Categorización en la escala de peligrosidad con el fin de señalar puntualmente qué obras o acciones se proponen para mitigar el riesgo.</li> </ul>
-----------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con información del portal de la Sedatu, en [<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/>] (consulta: 1 de octubre de 2015).

## Seguimiento de los informes de gobierno

En los últimos tres informes de gobierno (2013, 2014 y 2015) las políticas de ordenamiento territorial y medio ambiente están concatenadas. Se trata de un proceso de modificación de líneas estratégicas que inicia con la actual administración federal (2012-2018).

### 2013

Específicamente, en el Primer Informe, las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y el medio ambiente, en las

que se menciona la Sedatu, destacan los siguientes elementos estructuradores:

#### *Ejes de acción*

- ↔ Con el fin de fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado del medio ambiente, la Sedatu —a través de la implementación de Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMA, por sus siglas en inglés) de vivienda sustentable— realiza acciones para la reducción de emisiones GEI, mediante la expansión de la Hipoteca Verde y el programa Esquemas

de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, orientado a familias de menores ingresos.

↔ Esta iniciativa es la primera NAMA de vivienda en el mundo, y se encuentra en fase de implementación. En diciembre de 2012, en el marco de la *Conference of Parties* (COP-18), los gobiernos de Alemania y Reino Unido anunciaron que la NAMA de Vivienda en México será el primer proyecto que financiarían, con un monto de 14 millones de euros a través del NAMA *Facility Fund* (Fondo para la Facilitación de la NAMA).<sup>8</sup>

↔ En cuanto a la gestión de ejidos y comunidades en zonas forestales y de alto valor para la conservación de la biodiversidad, la Sedatu, a través de programas de fomento, promueve el cuidado del medio ambiente mediante el apoyo a proyectos productivos sustentables. En este sentido se llevaron a cabo acciones transversales para fomentar el cuidado del medio ambiente, como es el apoyo a grupos de habitantes en los 300 municipios marginados en zonas forestales; así como apoyo a grupos para la implementación de proyectos ecoturísticos, de invernaderos y viveros, con los cuales se promueve el uso sustentable de los recursos naturales.<sup>9</sup>

una economía competitiva, sustentable, resiliente y de baja emisión de carbono.

#### *Programas*

↔ La Sedatu a través del Programa Hábitat validó 504 proyectos por un monto federal de 10.9 millones de pesos para la conformación de Comités de Contraloría Social, como estímulo a prestadores de servicio social y promotores comunitarios que sirven de apoyo en la capacitación y seguimiento de las acciones de vigilancia realizadas por los comités.<sup>10</sup>

↔ Respecto a los Ordenamientos Ecológicos Regionales y Locales la Sedatu, en colaboración con la Semarnat, dan seguimiento al proyecto Planeación Territorial Integral para un Desarrollo Sustentable, financiado por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).

↔ Este proyecto impulsa la estrategia de Reservas Territoriales para Vivienda, entre cuyas acciones destaca la creación del Registro Nacional de Reservas Territoriales. En este contexto, se fortaleció la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con el propósito de ordenar y regular el crecimiento de los desarrollos habitacionales y de las ciudades.<sup>11</sup>

## 2014

En suma, según se resalta en el Primer Informe de Gobierno, con ello se espera alcanzar

Específicamente, en el Segundo Informe las políticas públicas relacionadas con el ordena-

<sup>8</sup> Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, 2013, p. 495.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 512.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 272.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 476.

miento territorial y el medio ambiente, en las que se menciona a la Sedatu, destacan los siguientes elementos estructuradores:

#### *Programas*

- ↔ La Sedatu apoya el desarrollo social, por lo que presta atención a la población más vulnerable. A través del Programa Hábitat se previó financiar 14 mil proyectos de mejoramiento del entorno urbano, con un presupuesto de 3.8 mil millones de pesos.
- ↔ Así como 60 obras de prevención y mitigación de riesgos por medio del Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos con recursos por 48.7 millones de pesos.<sup>12</sup>

## **2015**

Específicamente, en el Tercer Informe, las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y el medio ambiente, en las que se menciona a la Sedatu, destacan los siguientes elementos estructuradores:

#### *Ejes de acción*

- ↔ Para consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, en marzo de 2015, la Sedatu desarrolla el Programa de Ordenamiento Estatal Territorial, que sirve de eje para definir la vocación territorial y las zonas con valor ambiental que

permitirán a las autoridades estatales y municipales ser más eficaces y eficientes en las tareas de su responsabilidad, y aportar la certeza jurídica de los propietarios de terrenos.<sup>13</sup>

- ↔ En esta misma temática, para fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad entre septiembre de 2014 y junio de 2015, la Sedatu, junto con las secretarías de Energía y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) y la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de Energía (Conuee), participaron en la evaluación del impacto de las Normas Oficiales Mexicanas relativas a la edificación y la vivienda.<sup>14</sup>
- ↔ Dentro del rubro de patrimonio y los derechos sociales se promueve el uso eficiente del territorio nacional a través de programas que otorguen seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, reduzcan la fragmentación de los predios agrícolas y promuevan el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas.
- ↔ Con el fin de implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad, se busca consolidar una planeación integral del territorio para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable.

<sup>12</sup> Segundo Informe de Gobierno, 2014, p. 10.

<sup>13</sup> Tercer Informe de Gobierno, 2015, p. 243.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 244.

- ↔ Por ello, entre septiembre de 2014 y agosto 2015, se impulsó la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable. En este marco la Semarnat, en coordinación con la Sedatu, vincularon 116 programas de ordenamiento ecológico vigentes con los Programas Regionales de Desarrollo 2014-2018 de la Sedatu. En la región norte se vincularon 19 ordenamientos ecológicos, 70 en la región centro y 27 en la región sur-sureste.<sup>15</sup>
- ↔ Además, en el marco de la Agenda para el Desarrollo Municipal, publicada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, en septiembre de 2014 se inició la asesoría a municipios que buscan implementar la operación de indicadores en el área de Planeación Urbana y Ordenamiento Ecológico.

De este modo, en el discurso institucional se busca una mejor coordinación interinstitucional para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

### *Programas*

- ↔ En cuanto a la estrategia de espacios públicos y cohesión social, la Sedatu, junto con el Programa Rescate de Espacios Públicos, construyó 26 y rehabilitó siete espacios públicos, con una inversión de

45.7 millones de pesos; Hábitat realizó 3,494 obras y acciones de desarrollo social y comunitario y mejoramiento del entorno urbano, con una inversión de 548 millones de pesos.<sup>16</sup>

- ↔ Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.
- ↔ Para atender los daños ocasionados por el tornado que afectó a la población de Ciudad Acuña, Coahuila, el 25 de mayo de 2015, la Sedatu coordinó las acciones necesarias para la reconstrucción de viviendas y la realización de proyectos de rehabilitación de diferentes espacios públicos.
- ↔ Se instalaron módulos de atención permanente, lo que permitió realizar un diagnóstico general de la zona y un levantamiento de los daños. Al 31 de julio, de 1,955 viviendas afectadas con daños parciales y totales, 1,028 fueron terminadas y 927 estaban en proceso de reconstrucción.<sup>17</sup>

En suma, los ejes rectores, los programas implementados y, en general, las políticas públicas en materia de ordenamiento urbano y medio ambiente por la Sedatu, muestran claros signos de evolución en los últimos tres años. Esto quizá sea más evidente al analizar la evolución del presupuesto del Ramo 15 en los últimos años, tal como se verá enseguida.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 402.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 242.

## La Sedatu en la evolución del presupuesto

Para cumplir con las estrategias y acciones definidas en beneficio de la población en todo el país, las acciones en materia de desarrollo urbano se encuentran bajo el marco rector del Presupuesto de Egresos de la Federación. Cada año, la Cámara de Diputados aprueba el gasto neto de la federación sobre este rubro. Al respecto, en el *Diario Oficial de la Federación* de cada año referido, se señalan los recursos que se destinarán. Específicamente aquí se analiza el presupuesto de los años 2012-2015.

A continuación se observará cómo, en los últimos años, existe un incremento del presu-

puesto de los recursos destinados al Ramo 15, lo que indicaría la relevancia, para la administración actual, del rubro de ordenamiento urbano y territorial.<sup>18</sup>

Como se afirmó anteriormente, las estrategias y acciones que define la Sedatu, en beneficio de la población más vulnerable en todo el país, se encuentran sujetas al Presupuesto de Egresos de la Federación. El presupuesto anual ejercido de 2012 a 2015 se presenta a continuación (Tabla 2).

El monto de los recursos institucionales ha aumentado con el objetivo de incentivar soluciones habitacionales. Con estos incentivos se busca consolidar núcleos urbanos, para facilitar la movilidad de sus habitantes, tal como lo

Tabla 2. Gasto neto total de la federación 2012-2015 (millones de pesos)

Ramos	2012	2013	2014	2015
Administrativos	932,139.4	976,832.7	1,131,486.0	1,184,295.0
Ramo 15, "Desarrollo agrario, territorial y urbano"	5,707.4	5,867.8	26,590.5	22,050.8
Gasto neto total	3,706,922.2	3,956,361.6	4,467,225.8	4,694,677.4

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2012, 2013, 2014 y 2015. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año referido, en [<http://www.dof.gob.mx/>] (consulta: septiembre de 2015). Para más detalles puede consultarse el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de diciembre de 2011 para el 2012; del 27 de diciembre de 2012 para el 2013; del 3 de diciembre de 2013 para el 2014; finalmente del 3 de diciembre de 2014 para el 2015.

<sup>18</sup> Aunque quizás es un elemento accesorio, cabe destacar que la dependencia ha tenido hasta el momento (2015) tres secretarios (Jorge Carlos Ramírez Marín, Jesús Murillo Karam y Rosario Robles Berlanga). En términos de desarrollo de políticas públicas y ejercicio presupuestal estos cambios implicarían un ajuste constante de equipos de gobierno, lo que podría afectar la continuidad en la aplicación de programas, presupuestos y funciones.

establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Cuenta Pública de 2014.<sup>19</sup>

Para especificar algunos de los objetivos estratégicos en el manejo del presupuesto destinado a la reordenación urbana y territorial, infra se presentan 6 de los 33 programas presupuestarios con mayor incidencia de la Sedatu y los recursos ejercidos en 2014 por cada uno de ellos (Tabla 3).

Así, puede notarse que los programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural son los únicos que tuvieron un incremento respecto al presupuesto originalmente aprobado. Los programas de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, Hábitat, Rescate de Espacios Públicos y el de Apoyo a los Vecindados

en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (Pasprah) tuvieron un decremento de hasta 15.9% en este presupuesto de 2014.

Hay que insistir, en la administración federal actual (2012-2018) los recursos destinados a la Sedatu, de reciente creación, han aumentado. Ello puede explicarse también por el hecho de que el Ejecutivo federal reconoce que la población objetivo, en el ámbito rural y urbano, en condiciones de vulnerabilidad, rezago y marginación, tiene fuertes necesidades de vivienda. Todo ello es igualmente concordante con las evaluaciones periódicas que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), según el cual

Tabla 3. Programas presupuestarios con mayor incidencia en el logro de las metas y objetivos de la planeación nacional (millones de pesos)

<i>Ramo/Programa</i>	<i>2014</i>
Ramo 15, "Desarrollo agrario, territorial y urbano"	26,590.5
Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	11,595.8
Hábitat	3,557.3
Vivienda Digna (antes Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa)	2,056.2
Rescate de Espacios Públicos	1,001.1
Vivienda Rural	961.0
Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (Pasprah).	199.6
Otros programas	7,219.5

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación, SHCP (2014).

<sup>19</sup> SHCP, en [[http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad\\_gubernamental/Paginas/cuenta\\_publica.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx)] (consulta: octubre de 2015).

esta población tiene que ser la principal beneficiaria.

Por otra parte, conviene resaltar que el presupuesto para el desarrollo urbano está siendo sujeto a evaluaciones periódicas. Se trata de indicadores de eficiencia en el ejercicio de los recursos que permiten evaluar los logros, el impacto y el número específico de beneficiarios. Todo ello sigue la idea, anteriormente mencionada, de evitar dispersión y con objeto de focalizar los recursos. Pueden ofrecerse dos ejemplos al respecto. Primero, la nueva metodología para la identificación del nuevo Universo de Polígonos del Programa Hábitat a partir de la cual se establecieron 884 manzanas en 2014 en las Zonas Urbanas de Atención Prioritaria contra las 3,285 que se consideraban en 2013. Segundo, la intervención en calles y vialidades integrales, así como los servicios públicos considerando las necesidades de la comunidad. Esta modalidad de intervención está incluida en el rubro Vertiente Intervenciones Preventivas. En general, esto muestra básicamente los esfuerzos por “afinar” la intervención institucional en materia de planeación de la infraestructura urbana básica.<sup>20</sup>

En la discusión general resalta no sólo la necesidad de definir una política pública orientada a incrementar los recursos asignados al Ramo 15, de reordenamiento urbano y territorial, también se pueden advertir los esfuerzos para delimitar el marco jurídico de dicha reordenación. El caso más notorio puede ser el del dictamen sobre la Ley General de las Ciudades y el Territorio, tema que trata el siguiente inciso.

<sup>20</sup> *Idem.*

### **Dictamen por el cual se expide la Ley General de las Ciudades y el Territorio**

En el mismo orden de promoción de reformas a la ley avocadas al ordenamiento urbano y territorial se puede mencionar un caso. Se trata del dictamen que fue presentado en la Cámara de Senadores, Legislatura LXII, en la sesión del 9 de diciembre de 2014 (Cuadro 3).

Específicamente, el dictamen fue presentado en la reunión de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; de Desarrollo Municipal; de Vivienda; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Segunda; y de la Especial para el Desarrollo Metropolitano.<sup>21</sup> Este dictamen aún se encuentra dentro del proceso legislativo.<sup>22</sup>

En este dictamen se especifica que la ley sería reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asentamientos humanos y que se trata de interés de orden público e interés social. Algunos de los puntos que pueden resaltarse en dicho dictamen son:

- Se establecerían instrumentos de planeación de largo plazo consensuados entre los tres órdenes de gobierno, vinculando planes y presupuestos.
- Se plantearían mecanismos y temas

<sup>21</sup> *Gaceta del Senado*, vol. VI, núm. 69, 9 de diciembre de 2014, p. 1719.

<sup>22</sup> Otro elemento destacable de dicho dictamen es un intento por concretar los aspectos más relevantes de 10 iniciativas de ley presentadas por diferentes senadores, en distintas fechas, a las comisiones de dicho órgano legislativo.

Cuadro 3. Las 10 iniciativas que fueron reunidas en el dictamen del 9 de diciembre de 2014, por el cual se expide la Ley de las Ciudades y el Territorio

La primera iniciativa fue presentada el 19 de octubre de 2010, por el senador Francisco Herrera León, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. La segunda, el 29 de noviembre de 2011, por los senadores Yeidckol Polevnsky Gurwitz y Ramiro Hernández García, a nombre de los diputados y senadores de los diversos grupos parlamentarios de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, participantes en la Mesa Interparlamentaria para la Adecuación del Marco Jurídico Federal en Materia Metropolitana. La tercera iniciativa, el 11 de diciembre de 2012, por el senador Francisco García Cabeza de Vaca, a nombre propio y de senadores de diversos grupos parlamentarios. La cuarta iniciativa fue presentada el 19 de octubre de 2010, por el senador Francisco Herrera León, integrante del Grupo Parlamentario del PRI. La quinta iniciativa, el 23 de abril de 2013, por las senadoras Angélica Araujo Lara, Ana Lilia Herrera Anzaldo, Mely Romero Celis y María del Rocío Pineda Gochi, del Grupo Parlamentario del PRI. La sexta iniciativa, el 29 de abril de 2013, por el senador Jesús Casillas Romero, del Grupo Parlamentario del PRI. La séptima iniciativa, el 30 de abril de 2014, por la senadora Silvia Guadalupe Garza Galván, del Grupo Parlamentario del PAN. La octava iniciativa, el 6 de agosto de 2014, por el senador Teófilo Torres Corzo, del Grupo Parlamentario del PRI. La novena iniciativa, el 25 de septiembre de 2014, por el senador Jesús Casillas Romero, del Grupo Parlamentario del PRI. Finalmente, la décima iniciativa fue presentada el 23 de octubre de 2014 por la senadora Silvia Guadalupe Garza Galván, del Grupo Parlamentario del PAN.

Fuente: *Gaceta del Senado*, vol. VI, núm. 69, 9 de diciembre de 2014, p. 1719.

- prioritarios en materia de planeación y gestión metropolitana.
- Se promoverían ciudades más densas y compactas por medio de la consolidación y densificación de las zonas urbanas actuales.
- En las zonas de nueva urbanización se buscaría desincentivar la expansión dispersa y distante, estableciendo medidas para orientar el crecimiento hacia su periferia inmediata y su conexión con el tejido urbano existente.
- Se fomentaría la mezcla de usos del suelo compatibles y de tipologías de vivienda; este modelo requiere de menores traslados.
- Se priorizaría la movilidad no motorizada y el transporte público de calidad por encima del uso del automóvil privado.

- Se plantearía la importancia de los espacios públicos y establece criterios mínimos para su ubicación, características, planeación y gestión.

### Consideraciones generales

El tema del desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y el crecimiento de la población, así como el manejo del medio ambiente, están concatenados en uno de los ejes centrales del debate nacional. De ahí la relevancia que tiene la discusión de este tema en la glosa del Tercer Informe de Gobierno, dentro de la actual LXIII Legislatura.

En este documento se mostraron algunos programas de la administración federal (2013-2018) que tienen el propósito de encaminar de

una manera integral el ordenamiento territorial con las políticas medioambientales para darles sustentabilidad.

Se destacó que en dichas líneas directrices se plantea la necesidad de un desarrollo territorial sustentable. A partir del análisis que aquí se presenta es evidente que dicho desarrollo debe estar en congruencia con decisiones de política práctica, de presupuesto y de aplicabilidad a programas que, tal como se percibe, es el objetivo de la presente administración federal.

La preocupación sobre la expansión urbana en varias regiones del país ha llevado a tratar de incorporar dentro del marco jurídico nacional este tema. El mundo se está urbanizando y en las zonas metropolitanas vive más de 60% de la población del país y en ellas se produce más de 70% del producto interno bruto.

Contrariamente a ello, diversos analistas nacionales e internacionales señalan que no obstante los avances en la materia, este fenómeno no está regulado, o no se ha podido legislar aún suficientemente.

Es un problema también de decisiones de orden político. De acuerdo con R. Eibenshutz se trata también de un proceso de decisiones que involucra tanto a actores como momentos críticos y procesos de larga discusión inclusiva. Se trata de preguntarse:

¿Quién decide?, ¿dónde hay que tomar esta decisión?, ¿en qué momento hay que tomarla?, ¿quién tiene las atribuciones?, ¿con qué criterios se van a tomar estas decisiones?, ¿de dónde vienen los recursos? y finalmente ¿quién opera estas políticas a nivel de la megalópolis?<sup>23</sup>

En las últimas tres legislaturas ha habido avances en términos de legislación sobre desarrollo urbano, particularmente la que se refiere al dictamen a partir del cual se expide la Ley General de las Ciudades y el Territorio<sup>24</sup> que, de ser promulgada, contribuiría a definir los mecanismos de coordinación, y serviría para adecuar la legislación a los cambios ocurridos en el país en los últimos 30 años; ése parece ser el mayor desafío.

<sup>23</sup> Conferencia del *Coloquio internacional Las paradojas de la megalópolis*, 9-10 de julio de 2015.

<sup>24</sup> *Gaceta del Senado*, vol. VI, núm. 69, 9 de diciembre de 2014, p. 1719.

# La cultura en el Tercer Informe de Gobierno

Luis Ángel Bellota\*

## La propuesta de una nueva secretaría

En el marco de su Tercer Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto anunció el envío de una iniciativa de ley al Congreso para crear la Secretaría de Cultura.<sup>1</sup> En la LIV Legislatura (1988-1991), en la Cámara de Diputados se instaló formalmente la Comisión de Cultura, en la LVII se presentó la primera iniciativa sobre derecho de acceso a la cultura y en la LX éste se concretó y por fin quedó plasmado en el artículo 4º constitucional. En la última década han sido ocho los proyectos de Ley de Cultura que se han discutido en el Congreso.<sup>2</sup> En los periodos legislativos LXI y LXII se impulsó la Ley del Libro, se aprobaron 11 reformas a la Ley de Monumentos<sup>3</sup> y, en meses recientes, se

propusieron adiciones y derogaciones de diverso tipo a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de crear la Secretaría de Cultura.<sup>4</sup>

Pero volviendo al punto central de este trabajo, la iniciativa presidencial que propone la instauración de la mencionada secretaría fue publicada el 8 de septiembre de 2015 en la *Gaceta Parlamentaria*; en ella se condensan las metas de la política cultural en la presente administración. De aprobarse, la futura SC hará suyo el Programa Especial de Cultura y Arte (PECA)<sup>5</sup> que a su vez es una línea estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.<sup>6</sup> Los objetivos del PECA buscan darle cumplimiento al artículo 4º constitucional que, a la letra, dice:

\* Licenciado en historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente del área de desarrollo regional del CESOP. Correo electrónico: cuebellota@hotmail.com

<sup>1</sup> *El Financiero*, 3 de septiembre de 2015, p. 45.

<sup>2</sup> Carlos Lara G., *Voces, ecos y propuestas para la agenda cultural del siglo XXI. 25 años de debate*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 2013, pp. 356-357.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 39.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el

<sup>4</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 16 de abril de 2015, núm. 4255-VIII, pp. 81-122.

<sup>5</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 8 de septiembre de 2015, núm. 4358-8, p. 4.

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación* [en adelante *DOF*], 28 de abril de 2014, p. 49.

ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.<sup>7</sup>

Las competencias del programa, que serán también las de la SC, están constituidas por seis ejes cuyo sentido es armonizar con el mandato constitucional: 1) difundir las expresiones artísticas y culturales de México y proyectarlas en el extranjero; 2) impulsar la educación y la investigación artístico-cultural; 3) dotar de la infraestructura cultural de espacios y servicios dignos y hacer un uso más intensivo de ella; 4) preservar, promover y difundir el patrimonio y la diversidad cultural; 5) apoyar la creación artística y desarrollar las industrias creativas a fin de reforzar la generación y acceso a los servicios y bienes culturales; y 6) el acceso universal a la cultura aprovechando los recursos de la tecnología digital.<sup>8</sup>

El titular del Poder Ejecutivo aseveró en su mensaje que, lejos de significar más gasto, la creación de la SC optimizaría la partida presupuestal destinada al área cultural. La lista de cambios en las dependencias encargadas de promover la cultura y proteger el patrimonio artístico e histórico del país implicaría fusionar oficinas que, prácticamente, cumplen las mismas tareas. El director del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes ejemplificó el caso

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2014, pp. 13-14.

<sup>8</sup> *DOF, op. cit.*, pp. 57-58.

de la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Nacional del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la cual sería revisada en sus labores y se dividiría entre las áreas del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En el caso de los estímulos a la creatividad, estos apoyos se concentrarían dentro del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes y, paralelamente, se suprimirían los que conceden otras dependencias del mismo órgano desconcentrado. Además, en el tema de la producción editorial —una labor básica de las instituciones culturales—, la emisión de libros pasaría a ser responsabilidad de la Dirección General de Publicaciones bajo la supervisión del Instituto Nacional de Bellas Artes y la futura SC. El reto sería hacer más eficiente el uso de los recursos.<sup>9</sup>

Es lógico considerar que si el Congreso aprueba dicha iniciativa, más adelante, la instauración de la SC abra la posibilidad de que ésta negocie directamente con la de Hacienda y Crédito Público los recursos que necesita el ramo. Es importante aclarar que Conaculta, INBA e INAH dejarían de depender administrativa y presupuestalmente de lo que disponga la SEP. A pesar de la compactación de algunas funciones entre los mencionados organismos, no se tiene contemplado que los últimos dos vayan a desaparecer.<sup>10</sup> De acuerdo con lo estipulado en el proyecto emitido por el Ejecutivo, mismo que será discutido y adecuado por la LXIII Legislatura, los institutos referidos seguirán siendo órganos administrativos desconcentrados. Una vez puesta en marcha

<sup>9</sup> *Excélsior*, 3 de septiembre de 2015, p. 5, Expresiones.

<sup>10</sup> *El Universal*, 3 de septiembre de 2015, p. A11.

la SC, los funcionarios titulares tanto del INAH como del INBA serán nombrados por el primer secretario de Estado de dicha institución. Presupuestalmente serán unidades administrativas de la Secretaría y “continuarán rigiéndose por sus respectivas leyes y demás disposiciones aplicables”.<sup>11</sup>

Algo que resalta como una inquietud entre algunos artistas, creadores y académicos a quienes se les pidió una opinión sobre el particular es la imperante emisión de una Ley de Cultura que salvaguarde el patrimonio nacional y que garantice los apoyos oficiales hacia este sector.<sup>12</sup> La reacción a la iniciativa presidencial no fue homogénea. Algunos especialistas estiman que la propuesta es debatible por dos puntos: 1) desvincularía a la cultura del sistema educativo<sup>13</sup> y 2) no parte de una discusión profunda y consensuada<sup>14</sup> entre el mundo artístico, la academia, los trabajadores de las dependencias involucradas y el gobier-

<sup>11</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 8 de septiembre de 2015, núm. 4358-8, p. 38.

<sup>12</sup> Uno de los primeros intentos por alcanzar una Ley General de Cultura se remonta a la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. Desde entonces ha sido un asunto que se debate y rebate cada tres años y en el que tanto diputados como voces destacadas del mundo artístico e intelectual contrastan opiniones y propuestas. Lara, *op. cit.*, pp. 51-56.

<sup>13</sup> *Proceso*, 13 de septiembre de 2015, núm. 2028, pp. 59-63.

<sup>14</sup> “Los sindicatos que agrupan a los trabajadores de la cultura han lanzado una advertencia sobre la propuesta del presidente Enrique Peña Nieto para crear una Secretaría de Cultura. ‘No seremos un obstáculo’, señalaron luego de reunirse por primera vez con diputados federales de la LXIII Legislatura, pero dejaron en claro que, si aún no existe la iniciativa concreta para la creación del organismo federal y si no goza de consenso, deberá ‘echarse abajo’”, *Excélsior*, 9 de septiembre de 2015, p. 5, Expresiones.

no. Semejante preocupación es comprensible y válida. De aprobarse el proyecto este refiere que “la educación artística que se imparte en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y la difusión de las bellas artes y de las artes populares” se ejercerá coordinadamente entre la SEP y la SC.<sup>15</sup>

A razón del aviso oficial que formaliza la propuesta, “una dependencia encargada exclusivamente de la cultura” —desvinculándola de la SEP—, es importante analizar los compromisos del Estado reseñados en el Tercer Informe de Labores y poner sobre la balanza los presupuestos destinados al rubro.

## **El sector cultural en el Informe de Gobierno**

En el Tercer Informe de Gobierno se perfilan algunas de las directrices y metas de la futura Secretaría de Cultura. Además de las cifras, que son indicadores clave para medir los resultados, también se debe prestar atención a la intencionalidad de las políticas públicas del sector.

Desde hace tres décadas, aproximadamente, el énfasis gubernamental en materia de cultura comenzó a recaer y ocuparse de la diversidad de voces e identidades que componen al país;<sup>16</sup> pues bien, además del conocido

<sup>15</sup> *Gaceta Parlamentaria*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>16</sup> A raíz del 68 el nacionalismo cultural terminó de agrietarse. El ambiente de rebeldía juvenil vino acompañado por reivindicaciones identitarias de diverso tipo que a su vez eran reflejo de una nueva composición de la sociedad. A la postre, el Estado tuvo que cambiar su discurso en el terreno de la cultura y los mexicanos, así como el concepto de *lo mexicano*, ya no se adscribían solamente a los parámetros delineados por la narrativa oficial. Es importante mencionar el tema de la pluralidad

discurso de la “unidad en la diversidad”, las políticas oficiales actualmente comienzan a ponderar a la cultura como un factor de cohesión social.<sup>17</sup> Considerando la crisis de seguridad pública que se presenta en varias zonas del país, el gobierno reconoce que “las actividades artísticas y culturales” representan una opción determinante “para recuperar la seguridad y la paz, afianzando el sentido de cohesión y pertenencia a una comunidad”.

Con el objetivo de “incluir a la cultura como un componente de las acciones y estrategias de prevención social”, el gobierno federal lanzó en enero de 2014 el plan “México, cultura para la armonía” como parte del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el cual se suma al Programa Especial de Cultura y Arte (2014-2018), cuyas metas y líneas de acción son parte del Programa Sectorial de Educación que a su vez está contenido en el PND. Pues bien, ambos proyectos son un componente más de la estrategia federal para prevenir la violencia delictiva y subsanar así sus impactos sobre la población, particularmente los jóvenes. Dice el PECA en su documento original:

[...] la realidad social por la que atraviesa el país [...] hace imperativa una nueva agenda de política cultural que establezca con claridad las vías para movilizar los recursos culturales del país a fin de convertirlos en un medio valioso e imprescindible para lograr el desarrollo de la

porque en las décadas subsiguientes, desde 1980 hasta la fecha, será uno de los ejes que justifique el apoyo estatal al arte y la cultura.

<sup>17</sup> Rafael Tovar y de Teresa, “Introducción. La cultura”, en *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015. La educación y la cultura*, México, Cámara de Diputados/INAP, 2015, t. IV, p. 23.

sociedad mexicana y contribuir a la superación de sus principales problemas y desafíos.<sup>18</sup>

Entre septiembre del año pasado y agosto del presente las dependencias culturales llevaron a cabo 397 acciones que beneficiaron alrededor de 135,000 personas por todo el país. Por ejemplo, en Michoacán,<sup>19</sup> una entidad conflictiva, debido a la presencia del crimen organizado en el mismo periodo se realizaron 92 presentaciones artísticas, se dieron 53 estímulos para la producción de objetos de consumo cultural y se brindaron 40 asesorías a grupos artísticos comunitarios.<sup>20</sup> Otro ejem-

<sup>18</sup> *DOF, op. cit.*, p. 53.

<sup>19</sup> Fue precisamente en Michoacán donde el Conaculta anunció este esfuerzo que busca transformar y rescatar los espacios públicos a través de eventos que reanimen la vida en comunidad. El día de su inauguración, el presidente del Consejo reveló la metodología de la citada política pública para prevenir socialmente el delito por medio de la cultura: “La primera [estrategia] consiste en dar una perspectiva de equidad e inclusión sociales a la acción cultural, con el diseño de nuevos programas para incrementar la aportación de la cultura a las acciones del gobierno de la República enfocadas al desarrollo, la seguridad y la prevención social. Con el programa Cultura para la Armonía, se atenderá de modo especial a las comunidades comprendidas en los polígonos definidos en el Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, y en la Cruzada Nacional México sin Hambre. [La segunda] consiste en la conservación y el aprovechamiento intensivo del patrimonio y la infraestructura culturales; la tercera es el acceso universal a la cultura y uso de los medios digitales; la cuarta el estímulo a la creación y al desarrollo cultural productivo, en particular, en el caso de la cinematografía, el trabajo se orientará a la armonización de criterios con que operan los diferentes mecanismos de apoyo a la producción audiovisual, a la creación de circuitos alternativos de distribución y a la capacitación y profesionalización”. *La Jornada*, 18 de enero de 2014, p. 2.

<sup>20</sup> Tercer Informe de Gobierno, 2014-2015, México, Presidencia de la República, 2015, p. 304.

plo ilustrativo es el proyecto Zona Norte Radio, un esfuerzo radiofónico que cuenta con una plataforma virtual y que está dirigido al público juvenil; en 2014 atendió a una comunidad de jóvenes en Tijuana y al año siguiente otra en Tamaulipas.<sup>21</sup> Nótese que la atención gubernamental se enfocó en dos zonas que padecen serios problemas de criminalidad.

Sin caer en valoraciones sobre sus resultados, sí existe un intento de las instituciones culturales por hacer de sus funciones una contribución que incida favorablemente en la prevención social del delito. A diferencia de los informes anteriores, en el más reciente se le presta mayor atención al asunto.<sup>22</sup> El sector al que están más encauzados los diversos programas reseñados en el Tercer Informe de la actual gestión son principalmente los jóvenes, seguidos de la población infantil. Mencionamos un par de ejemplos: 1) el Movimiento Nacional de Agrupaciones Musicales Comunitarias que inscribió a niños y adolescentes entre los 7 y 17 años en zonas clasificadas como vulnerables y 2) Arte y Cultura en tu Espacio, el cual está vinculado al Programa Rescate de Espacios Públicos. Fueron realizadas 26 mil acciones en los espacios públicos intervenidos entre las que destacan puestas teatrales, transmisiones en vivo de diferentes espectáculos, eventos deportivos, recitales, etc. El programa Desarrollo Cultural Municipal también es parte de la misma estrategia.<sup>23</sup>

Una política cultural debe tener como ejes básicos los siguientes puntos: 1) la preserva-

ción de patrimonio; 2) los patrocinios a la creatividad artística y los espectáculos recreativos; 3) el reforzamiento de la oferta y la infraestructura cultural; 4) el apoyo a empresas culturales; 5) la modernización administrativa y 6) la eficacia en la gestión de bienes y subvenciones.<sup>24</sup> Ocupando estos elementos como referencia, a continuación se hará una revisión general de lo anunciado en el Tercer Informe de Gobierno; es decir, identificaremos si el Estado mexicano cubrió con los aspectos mencionados.

La preservación de patrimonio probablemente sea una de las funciones que más señalamientos recibe el INAH en los medios de comunicación; por ahora nos interesa saber que a diferencia de los 3,727 monumentos históricos que se incorporaron el año pasado al Catálogo Nacional,<sup>25</sup> en el presente la cifra se elevó a 7,416.<sup>26</sup> A ello debemos agregarle el registro de 1,116 sitios arqueológicos, 40 más que el año anterior. La preservación incluye también a los 10 anteproyectos de declaratoria de lugares que tienen las características para ser clasificados como “de interés histórico” o bien, “arqueológico”. En el mismo sentido fue instaurado el programa Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (Foremoba), una bolsa de recursos federales, estatales y municipales cuya meta es apoyar a las comunidades que presenten algún proyecto que implique rescatar, restaurar o mantener en buenas condiciones algún bien inmueble que tenga cierto valor artístico, histórico o monu-

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 305.

<sup>22</sup> En el primer y segundo informe de gobierno la mención de la cultura como instrumento de prevención social apenas es mencionado en una cuartilla de ambos documentos.

<sup>23</sup> *Tercer Informe de...*, *op. cit.*, p. 307.

<sup>24</sup> Armando González Torres, “La política cultural y sus reyertas”, *Letras Libres*, mayo 2010, pp. 16-17.

<sup>25</sup> Segundo Informe de Labores, 2013-2014, México, SEP, 2014, p. 116.

<sup>26</sup> *Tercer Informe de...*, *op. cit.*, p. 311.

mental. No menos importante fue el enriquecimiento del acervo cinematográfico y sonoro de la nación con la adquisición de 729 películas originales y 3,148 fonorregistros por parte de la Cineteca Nacional y Radio Educación, respectivamente.

Los patrocinios a la actividad artística “deben legitimarse ante la sociedad como una inversión estratégica en la investigación y el desarrollo creativo y deben acompañarse de una corresponsabilidad del beneficiario en la generación de resultados”, declaró el especialista Armando González, experto en cultura.<sup>27</sup> En ese sentido, durante la Feria del Arte MACO 2015 cinco becarios del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes presentaron su trabajo creativo. Asimismo, los apoyos al cine nacional se tradujeron en el estreno de 32 películas y la obtención de 103 premios nacionales e internacionales. El presente año muestra una leve disminución del apoyo para la producción de largometrajes con relación al anterior, periodo en el que se realizaron 101 frente a los 97 del actual. Otra subvención importante que ha dado resultados es el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, el cual impulsa la actividad económica de los pequeños artesanos y su inserción o bien la ampliación de sus mercados. De septiembre de 2014 a junio de 2015 el presupuesto destinado fue de 102.8 millones de pesos; de los 67,219 productores de artesanías apoyados a lo largo del sexenio, 32,058 corresponden al último año. De todos ellos, 8,407 han participado en concursos de arte popular.

Sobre la infraestructura cultural, el informe destaca la rehabilitación y mantenimiento

de espacios recreativos y artísticos por todo el territorio nacional, destacando el Centro Cultural David Alfaro Siqueiros, en Cuernavaca, y otros inmuebles importantes del INBA como el Museo Nacional de Arte, el Museo Nacional de San Carlos, el Museo de Arte Moderno, el Museo Mural Diego Rivera, el Instituto de Artes Gráficas de Oaxaca y la Escuela Superior de Música, entre otros. El programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural realizó una inversión de 583.1 millones de pesos, 432% más en términos reales con respecto a 2013. La inauguración y remodelación de librerías se suman a la lista de bienes inmuebles adquiridos o remodelados; en el último año se incorporaron 12 nuevas bibliotecas públicas a las 7,401 que ya existen.<sup>28</sup> El mejoramiento infraestructural también incluye al personal que atiende la oferta de servicios culturales; hablando de la red de bibliotecas se dio un aumento porcentual de 5.9 puntos en el número de bibliotecarios que recibieron una capacitación.

El apoyo a las empresas culturales que generan empleos y vinculan a más de una actividad productiva se enfoca principal, pero no únicamente, al turismo. La red de Pueblos Mágicos y el Programa para el Desarrollo Integral de las Culturas de los Pueblos y Comunidades Indígenas apuntan en esa dirección. El primero ha mejorado la actividad turística en varios municipios del país ya que permite la revalorización de poblaciones que tienen un alto potencial para atraer visitantes dados sus atractivos arquitectónicos, gastronómicos, artesanales o naturales. El segundo refuerza el desarrollo comunitario,

<sup>27</sup> González Torres, *op. cit.*, p. 17.

<sup>28</sup> *Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 2015, p. 262.

la participación y la contribución de los pueblos indígenas a la cultura nacional; lo cual implica el patrocinio para la fabricación de artesanías, la creación artística, el turismo alternativo y el rescate del patrimonio en riesgo.

Acerca de los últimos dos puntos que articulan una política de Estado en materia cultural el Tercer Informe de Gobierno es bastante parco. Sobre la modernización administrativa y la eficacia en la gestión de bienes y subvenciones apenas puede encontrarse información. Lo que se halla son cifras de los avances en la promoción de la construcción de museos, instalaciones, sectores beneficiados y fomento de las industrias culturales con impacto en otras actividades económicas. El aviso presidencial de la propuesta de una nueva secretaría podría leerse como un intento por modernizar y hacer más eficiente la infraestructura y la dotación de servicios culturales.

El jueves 16 de abril del presente año la *Gaceta Parlamentaria* publicó una iniciativa de la Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a cargo de la diputada Margarita Saldaña Hernández. Al igual que el decreto presidencial del 8 de septiembre, la iniciativa congresal busca desligar administrativamente al subsector cultural del sector educativo. Sin embargo, como ya se dijo párrafos más atrás, en el proyecto de Peña Nieto la SEP concertará con la nueva secretaría los planes de estudio de educación artística a nivel inicial, básico y normal.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 8 de septiembre de 2015, núm. 4358-8, p. 10.

Asimismo, orientará las actividades recreativas y deportivas que organice el sector público federal y establecerá los criterios educativos en la producción cinematográfica, radiofónica, televisiva y editorial. Dicha función la hará “con apego a lo dispuesto en el artículo 3° constitucional cuando se trate de cuestiones educativas”.<sup>30</sup> Aunque ambas propuestas son coincidentes en la idea de reformar en el mismo sentido a la Ley Orgánica de la Administración Pública, la del Ejecutivo es mucho más explícita.

A continuación se hará mención de los recursos fiscales que recibe el sector cultural.

### **¿A cuánto asciende el presupuesto cultural?**

Uno de los aspectos más estridentes en la opinión pública cuando se habla de presupuestos estatales es la cantidad de recursos que se destina a la educación y a la cultura. Es un tema “ruidoso”, pues hay quienes interpretan la cantidad de recursos destinados a ambos rubros como la cuantificación de la importancia que el gobierno les presta. A comienzos de septiembre un diario capitalino informó que la futura Secretaría de Cultura arrancarían con un recorte de 1,949 millones de pesos.<sup>31</sup> La noticia no contradice lo que la misma SHCP ha publicado en su portal oficial con los gastos por unidad responsable. La cifra es coherente con el ajuste presupuestal anunciado en el primer trimestre (Tabla 1).

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>31</sup> *La Jornada*, 10 de septiembre de 2015, p. 10.

Tabla 1. Presupuesto cultural en los PEF 2013, 2014, 2015 y PPEF 2016 en mdp

<i>Institución</i>	<i>Presupuesto 2013*</i>	<i>Presupuesto 2014</i>	<i>Presupuesto 2015</i>	<i>Proyecto de Presupuesto 2016</i>
INAH	3,391.76	3,520.58	3,905.87	3,720.93
INBA	2,885.88	2,861.59	2,990.66	3,015.17
Conaculta	9,127.02	7,128.18	7,292.74	5,343.60
Suma	15,404.66	13,510.35	14,189.27	12,079.7

\* *Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, 2014, 2015 y Proyecto de Presupuesto 2016. Análisis administrativo económico*, SHCP, enero de 2013, en [[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/11/r11\\_aae.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/11/r11_aae.pdf)].

## Consideraciones finales

Si, como afirmó el titular del Ejecutivo, “la cultura es una prioridad nacional para el bienestar y desarrollo integral de los mexicanos”,<sup>32</sup> ésta no sólo puede ser una herramienta para la prevención social del delito sino uno de los ejes que le den unidad y sentido al país.

La fortaleza de México descansa en su cultura. La diversidad de esta última y el vastísimo acervo que la conforma son grandes activos que, con las políticas públicas adecuadas, vincularían sectores estratégicos como el económico, el educativo, el desarrollo social y las relaciones internacionales. Nuestro *capital cultural*<sup>33</sup> cuenta con el potencial suficiente para

darnos réditos y logros en distintas áreas. El turismo en sus diversas modalidades, la preservación del patrimonio, los estímulos al arte, el fomento a las industrias culturales y el rescate de espacios públicos para el esparcimiento y la ampliación de proyectos artísticos son algunos elementos que aparecen en el Tercer Informe y que sirven para articular una estrategia en dicho sentido.

Si bien todos los países latinoamericanos tienen un ministerio cultural, históricamente, el nuestro marca una diferencia notable por la construcción de instituciones especializadas en incentivar múltiples actividades: desde las expresiones plásticas y las letras hasta el cuidado de edificios históricos y la construcción de museos de sitio; la impresión masiva de libros,

<sup>32</sup> Comunicado núm. 1601, 2 de septiembre de 2015, en [<http://www.conaculta.gob.mx/noticias/politica-cultural/41894-anuncia-el-presidente-iniciativa-de-creacion-de-una-secretaria-de-estado-encargada-de-la-cultura.html>].

<sup>33</sup> El “capital cultural constituye una fuente de bienes y servicios culturales que proporcionan beneficios

en el presente y en el futuro. Los individuos y la sociedad pueden hacer que el capital cultural se deteriore con el tiempo o bien mantenerlo y aumentarlo; en resumen, pueden *gestionarlo* de una forma adaptada a sus propósitos individuales o colectivos”. David Throsby, *Economía y cultura*, México, Conaculta, 2008, p. 86.

el apoyo a la industria cinematográfica y las becas para promover nuevos valores en distintas ramas del arte y las humanidades se cuentan también entre las obligaciones culturales del Estado mexicano que tienen un aparato burocrático y una normatividad que las respalda.

La creación de la SC daría continuidad a esa tradición institucional pero a la vez dotaría de mayor autonomía al sector; de manera tal que ésta pueda negociar o incluso impulsar un incremento presupuestal ante la SHCP. Su implementación no significa un mayor gasto público pues, en un principio, operará con la partida fiscal que le hubiera correspondido como parte de la SEP. En la opinión del abogado constitucionalista Diego Valadés, la “ventaja” de establecer una SC radica en que las

[...]actividades culturales que realiza el Estado deben estar sujetas no sólo al control que se tiene desde el gobierno en el orden de la sujeción jerárquica, sino a la vigilancia que se ejerza desde el Congreso. Éste tiene que opinar como un órgano de representación nacional acerca de las políticas culturales que se tienen en el país.<sup>34</sup>

Por último, como puede observarse en la Tabla 1, la SC arrancará con un ajuste fiscal que, dado el contexto en el que se emitió el Presupuesto de Egresos para 2016, requeriría un manejo eficaz que optimice los recursos financieros y humanos destinados a la promoción del arte y las actividades culturales.

<sup>34</sup> Lara, *op. cit.*, pp. 351-352.

# Migrantes y derechos humanos en el Tercer Informe de EPN, presupuesto 2016 y relación con nuestros países fronterizos

Santiago Michele Calderón Berra\*

Esta investigación se enfoca en la política exterior del Estado mexicano, en particular en la labor del Estado de velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y la protección de los derechos de los extranjeros en el territorio nacional, especialmente en los programas de gobierno y el presupuesto. El gobierno mexicano, a través del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y el Programa Especial de Migración (2014-2018), ha hecho especial énfasis en torno a los derechos humanos y en frenar el flujo migratorio sur-norte de alguna manera.

## Introducción

El gobierno de Enrique Peña Nieto expone las labores de la política exterior mexicana en

\* Maestro en ciencias de la comunicación, con especialidad en comunicación política y opinión pública. Línea de investigación: opinión pública. Correo electrónico: [santiago.calderon@congreso.gob.mx](mailto:santiago.calderon@congreso.gob.mx)

el quinto capítulo del Informe de Gobierno, “México con responsabilidad global”, con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018<sup>1</sup> en materia de política exterior, con cuatro objetivos clave: 1) ampliar y fortalecer la presencia de México en el exterior; 2) promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural; 3) reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; y, 4) velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

La política exterior depende de la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunque requiere del trabajo conjunto de varias secretarías (Gobernación, Economía y Turismo) y el apoyo de otras dependencias, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El objetivo de este artículo es identificar cuáles son las metas del gobierno en política

<sup>1</sup> En [[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)] (consulta: 18 de septiembre de 2015).

exterior y en particular en materia migratoria y de derechos humanos. Y sobre todo, las obligaciones de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación para confirmar que se vela por los intereses de los mexicanos en el extranjero y la protección de los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

El Tercer Informe de labores hace mención de la asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran. Se han favorecido las siguientes acciones: creación de mecanismos para la reinserción de las personas migrantes; fortalecimiento de los programas de repatriación; facilitación de la movilidad internacional de personas en beneficio del desarrollo nacional; diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria; garantía de los derechos de los migrantes, solicitantes de refugio, refugiados y beneficiarios de protección complementaria.<sup>2</sup>

El gobierno de la república implementa políticas que intentan garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, con especial atención a grupos vulnerables como niñas, niños y adolescentes. Sin pasar por alto la crisis de derechos humanos que se vive en México, no debería olvidarse que el problema migratorio es global y sistémico y que no puede separarse del enfoque y tratamiento que se den a aquéllos.

El Programa Especial de Migración 2014-2018<sup>3</sup> cimienta en un par de bases la política

migratoria del Estado mexicano: 1) promover un vínculo positivo entre las migraciones y el desarrollo; y 2) impulsar el ordenamiento de los flujos migratorios en nuestras fronteras, de manera consistente con una visión humanista del fenómeno. El país se encuentra integrado en el sistema migratorio de América del Norte, uno de los de mayor movilidad humana y complejidad social, donde se encuentra el principal destino de migrantes del planeta: Estados Unidos.<sup>4</sup>

En la actualidad, la diplomacia mexicana enfrenta grandes retos y desafíos. Según datos del Tercer Informe, en la actual administración se han llevado a cabo las siguientes labores: 1) ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo, a través de acciones en los ámbitos bilateral, regional, multilateral y de cooperación internacional. El Ejecutivo federal realizó giras de trabajo a 28 países, mientras que México ha recibido 81 visitas de jefes de Estado y de gobierno; 2) promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, y a través de la red de representaciones en diversos países promover la imagen de México. Se promovió la internacionalización de las empresas mexicanas y, en coordinación con diversas dependencias y entidades públicas, se fortaleció la promoción económica, comercial y turística del país; 3) reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva. En 2014 los intercambios comerciales de México con el exterior alcanzaron<sup>5</sup> 797.1 mil millones de dólares, de

<sup>2</sup> Tercer Informe de Gobierno, Capítulo 5, "México con responsabilidad global".

<sup>3</sup> En [[http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Programa\\_Especial\\_de\\_Migracion\\_2014-2018\\_PEM](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Especial_de_Migracion_2014-2018_PEM)].

<sup>4</sup> Robert Smith, "Dilemas y perspectivas del sistema migratorio de América del Norte", *Comercio Internacional*, vol. 50, núm. 4, 2000, pp. 289-304.

<sup>5</sup> Banco de México, Datos de Comercio de México, 10 de julio de 2015.

los que 397.1 mil millones corresponden a exportaciones y 400 mil millones a importaciones. Más de dos terceras partes (81%) de estos intercambios se realizaron con los 46 socios que forman parte de la red de los 11 tratados de libre comercio de México. Finalmente, 4) Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

### Frontera norte

Tiene una longitud de 3,185 kilómetros y comprende los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, que colindan con Estados Unidos. A partir de 1848, con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, concluyó oficialmente la guerra México-Estados Unidos, por el que los habitantes de los territorios conquistados tuvieron que adaptarse a la nueva situación geopolítica. La historia de la migración de México a Estados Unidos se identifica como un fenómeno del siglo xx, donde se aprecia que el estatus de los migrantes que cruzan la frontera norte ha sido un problema añejo. En los primeros 30 años del siglo xx los mexicanos entraban como inmigrantes legales. Posteriormente, de 1942 a 1964, se llevó a cabo el Plan Bracero; de 1965 a la fecha el migrante que cruza la frontera sin documentación es considerado indocumentado o ilegal. Según datos del Instituto Nacional de Migración (INM), aproximadamente 400 mil mexicanos son repatriados anualmente por la frontera norte.

Según Oxfam México y el Censo de Población y Vivienda 2010, el perfil del migrante que viaja hacia el norte tiene las siguientes

características: del total de la población latina que habita en Estados Unidos, 64.9% está constituido por mexicanos; menos de un cuarto de los mexicanos que residen en el país vecino no ha podido obtener la ciudadanía y 27% vive en pobreza.<sup>6</sup>

Para el Instituto de los Mexicanos en el Exterior,<sup>7</sup> el número de mexicanos residentes en Estados Unidos asciende a 33,539,187 de los cuales 21,887,768 nacieron en Estados Unidos y 11,651,419 en México. Según el Consejo Nacional de Población (Conapo), entre 1970 y 2007 la población de origen mexicano en el país del norte aumentó de 5.4 millones a 30.3 millones.<sup>8</sup> En la Tabla 1 se cuantifican los mexicanos que han obtenido permiso legal para vivir en Estados Unidos.

A partir de la primera década del siglo XXI los flujos migratorios han variado: reduce

Tabla 1. Mexicanos que obtuvieron permiso legal en Estados Unidos

<i>Año</i>	<i>Permisos legales</i>
2010	138,717
2011	142,823
2012	145,326
2013	134,198

Fuente: Homeland Security, 2013 Yearbook of Immigration Statistics [http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois\\_yb\\_2013\\_0.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_yb_2013_0.pdf) (consulta: 30 de septiembre de 2015).

<sup>6</sup> En [<http://site.oxfamexico.org/migracion-en-mexico/>] (consulta: 18 de septiembre de 2015).

<sup>7</sup> En [[http://www.ime.gob.mx/mundo/2014/america/general\\_america.html](http://www.ime.gob.mx/mundo/2014/america/general_america.html)].

<sup>8</sup> Migración y salud. Latinos en los Estados Unidos, Consejo Nacional de Población del Gobierno de México (Conapo), 2008, en [<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/MigracionySalud/cap1.pdf>].

el flujo sur-norte y aumenta el retorno, sobre todo de migrantes que residieron en territorio estadounidense y fueron forzados a volver.<sup>9</sup>

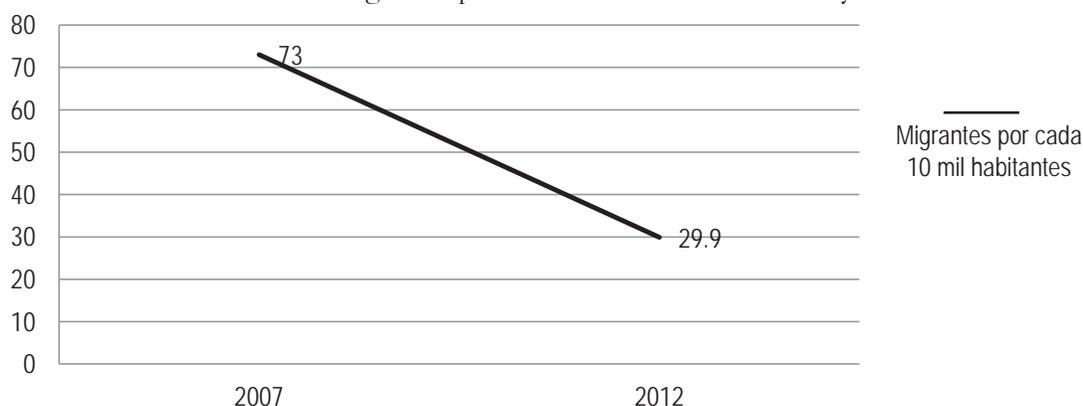
“La diferencia entre el número de salidas y retornos resultó en un saldo neto igual a cero, o positivo, favorable a México, situación que no se veía en años”.<sup>10</sup>

Según la organización no gubernamental Migration Policy Institute (MPI,<sup>11</sup> por sus siglas

en inglés), las tasas de emigración de México han disminuido en los últimos años, pasando de 73 migrantes por cada 10 mil habitantes, en 2007, a 29.9 en 2012. La Gráfica 1 ilustra la emigración de México a Estados Unidos.

En la Tabla 2 se observan “los eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos”. El reciente aviso presidencial da cuenta de que en la frontera norte se puso en marcha el

Gráfica 1. Migrantes por cada 10 mil habitantes 2007 y 2012



Fuente: Migration Policy Institute.

Tabla 2. Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, 2013-2015

2013	2014	2015*
332,865	242,905	88,842

\* De enero a mayo 2015. En 2014 en ese mismo periodo habían sido repatriados 119,841 mexicanos.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Segob, con base en *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2014-2015*.

<sup>9</sup> Jeffrey Passel, Cohn D’Vera y Ana Gonzalez-Barrera, *Net Migration from Mexico falls to zero —and perhaps less—*, Pew Hispanic Center, 2012, en [<http://www.pewhispanic.org>] (consulta: 21 de septiembre de 2014).

<sup>10</sup> Emif Norte, Informe Anual de Resultados 2013, en [<http://www.colef.mx/emif/resultados/informes/2013/Norte/EMIF-NORTE.pdf>] (consulta: 17 de septiembre de 2015).

<sup>11</sup> En [<http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2014-issue-8-changing-landscape-prompts-mexico-emergence-migration-manager>] (consulta: 17 de septiembre de 2015).

programa Somos Mexicanos en marzo de 2014 y ya ha impactado a más de 210 mil migrantes mexicanos. Este programa asiste a los connacionales repatriados, velando por un trato con dignidad y seguridad en el regreso a sus comunidades e intenta facilitar su inserción laboral.

### **Frontera sur**

Tiene una longitud de 1,149 kilómetros abarcando las entidades de Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Chiapas, en colindancia con Guatemala y Belice. A diferencia de México, donde la migración a Estados Unidos es un fenómeno histórico, la migración a gran escala de América Central a Estados Unidos es más reciente. Antes del último cuarto del siglo xx la migración centroamericana era sobre todo un fenómeno intrarregional: movimientos transfronterizos locales. La guerra civil que padeció Guatemala a partir de finales de las décadas de 1960 y 1970 cambió el *statu quo*.

Al principio, los refugiados buscaban protección en la región frontera sur de México. Con el tiempo estos emigrantes entraron en contacto con los mexicanos que buscaban oportunidades en el vecino del norte y se incorporaron al flujo migratorio que se dirigía para allá (Gráfica 2).

El Estado mexicano ha intentado promover una alianza intergubernamental con los países centroamericanos con eventos diversos tales como la xx Conferencia Regional sobre Migración (CRM), talleres de capacitación y la Segunda Reunión del grupo *ad hoc* en materia de Niñez y Adolescencia Migrante.

No todos los migrantes persiguen los mismos propósitos: hay quienes persiguen el “sueño americano”, los que buscan trabajo en

la frontera mexicana y quienes constituyen el flujo laboral transfronterizo —conformado mayoritariamente por trabajadores guatemaltecos que se encuentran a corta distancia de México; se trata de grupos de escasos recursos y bajos niveles de escolaridad.<sup>12</sup>

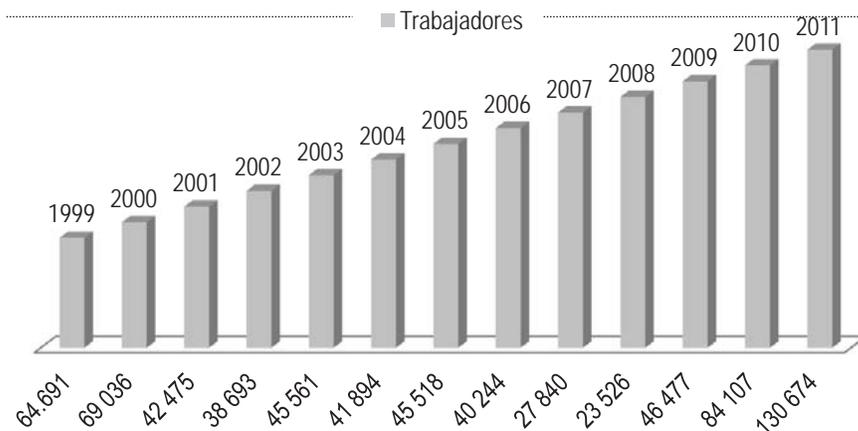
La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA,<sup>13</sup> por sus siglas en inglés) realizó en febrero de 2014 una investigación a lo largo de la frontera sur de México con Guatemala para monitorear las condiciones de seguridad fronteriza, las tendencias migratorias y los cambios recientes en materia de políticas que afectan a esta región. A grandes rasgos, las conclusiones del estudio no ofrecen una solución de gran alcance a los problemas que se plantean en la frontera, pues implicaría mucho tiempo más.<sup>14</sup> Sin embargo, se propone llevar a cabo una política pública tendiente a sensibilizar y dar una orientación humanista a las autoridades encargadas en estas labores. Entre las observaciones se encuentran: aumentar la coordinación entre los organismos de seguridad y migración con los de justicia; que ciertas tareas de seguri-

<sup>12</sup> Guillermo Paredes, “Migración de guatemaltecos a México y Estados Unidos a partir de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México, 2004: un análisis de estrategias migratorias”, *Migraciones Internacionales*, vol. 5, núm. 1, 2009, pp. 93-124.

<sup>13</sup> A. Isacson, “La otra frontera de México. Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica”, WOLA, 2014, en [<http://www.wola.org/sites/default/files/La%20otra%20frontera.pdf>] (consulta: 7 de septiembre de 2015).

<sup>14</sup> Humberto Mayans Canabal, senador del PRI por el estado de Tabasco y presidente de la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, también denominado “el zar de la migración”, afirma que poner orden a la frontera sur “llevará alrededor de tres sexenios (18 años)”. *El Universal*, 11 de agosto de 2015.

Gráfica 2. Entradas de trabajadores fronterizos documentados, 1999-2011<sup>1</sup>



Nota: <sup>1</sup> partir de 2008 se cambia la forma migratoria de “visitante agrícola” por la de “trabajadores fronterizos”. Fuente: Elaborado por Conapo con base en el Instituto Nacional de Migración (INM), Centro de Estudios Migratorios, información registrada en los puntos de internación.

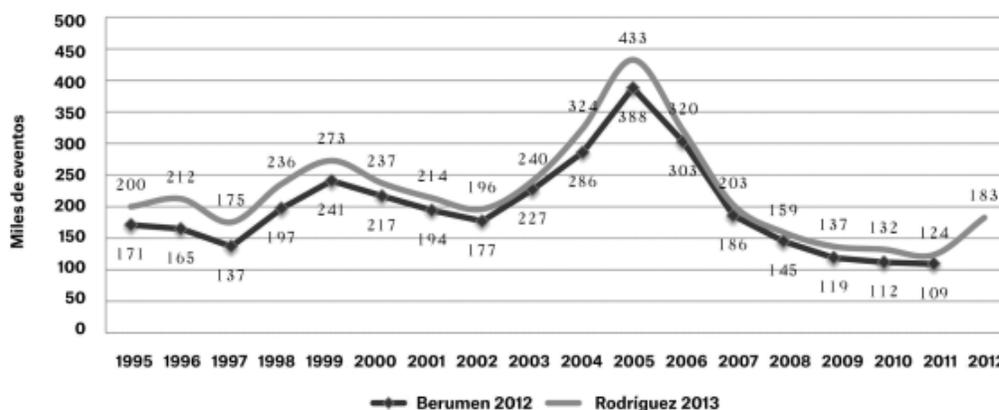
dad pública —que hoy realizan las fuerzas armadas— las asuman organismos civiles en la zona fronteriza; otorgar facilidades a las solicitudes de asilo o el estatus de refugiado, tanto en México como en Estados Unidos; iniciar una reforma del Instituto Nacional de Migración (INM) y desarrollar políticas alternativas a la detención masiva de migrantes, especialmente niños (Gráfica 3).

Los desafíos de México en materia migratoria son de enorme trascendencia dada su condición de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Nuestro país es un paso obligado para los migrantes centroamericanos —en su mayoría personas provenientes del llamado Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador)— que traen la meta de llegar a Estados Unidos. Una de las prioridades del gobierno de Enrique Peña Nieto ha sido el fortalecimiento de la seguridad fronteriza. Por este motivo, a partir de julio de 2012 se pusieron en marcha esfuerzos sin precedentes para asegurar la frontera sur de México con Guatemala y Belice.

El Programa Frontera Sur (PFS) tiene por propósito proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México y ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región. Según el Tercer Informe, de septiembre de 2014 a junio de 2015 se capacitó y certificó a los servidores públicos vinculados con la atención del fenómeno migratorio; en la actualidad 87% del personal del Instituto Nacional de Migración cuenta con certificación. El PFS se instrumenta con cinco líneas de acción: a) paso formal y ordenado; b) ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes; c) protección y acción social a favor de los migrantes; d) corresponsabilidad regional, y e) coordinación interinstitucional.<sup>15</sup> El PFS pretende fomentar el cruce de la frontera de manera ordenada y facilitar la migración legal temporal, a través de tarjetas de visitantes regionales que permitan una estancia temporal

<sup>15</sup> En [<http://www.presidencia.gob.mx/que-es-el-programa-frontera-sur/>] (consulta: 17 de septiembre de 2015).

Gráfica 3. Estimado de migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos, 1995-2012.



Fuente: Estimaciones de Rodríguez *et al.*, 2011 y 2013; Berumen *et al.*, 2012, con base en Segob, *Boletín de Estadísticas Migratorias de México*; DHS, *Yearbook of Immigration Statistics*; US. Customs and Border Protection (CBP), *Border Patrol Statistics*; US. Census Bureau, *American Community Survey (ACS)* y *Current Population Survey (CPS)*. En [<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9884.pdf?view=1>].

de 72 horas en los estados fronterizos de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco.

El Tercer Informe cita los siguiente logros de septiembre 2014 a junio 2015:

Se han expedido 109,731 Tarjetas de Visitante Regional (TVR), 84.6% más que las emitidas de septiembre de 2013 a junio de 2014; de éstas 106,824 se entregaron a guatemaltecos (97.4%) y 2,907 a beliceños (2.6%). Se expidieron 14,587 Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) a nacionales de Guatemala, lo que representa un incremento de 11.8% respecto al periodo de septiembre de 2013 a junio de 2014. En el mismo periodo ingresaron por los puntos de internación formales, en frontera sur, un total de 1,238,320 extranjeros con TVR y TVTF; 11.4% más que el periodo anterior. A través de la simplificación de los trámites migratorios se ingresaron 376,390 trámites durante el periodo septiembre de 2014 a junio de 2015, un

incremento en la demanda de 6.2% respecto al año pasado. Se implementó el Programa Temporal de Regularización Migratoria (PTRM), que inició el 13 de enero de 2015 y concluirá el 18 de diciembre de 2015, mismo que otorga la residencia temporal por cuatro años. Honduras, Guatemala y El Salvador en conjunto representan 30.5% de las resoluciones favorables del PTRM, esto refleja el éxito del programa para la dinámica de la región.<sup>16</sup>

Como podemos observar en la Tabla 3, en 2014 hubo un incremento de 44% respecto al 2013 en la expedición de Tarjetas de Residente Temporal, visto que los otros tipos de tarjetas han registrado un decremento.

Según las cifras de la Tabla 4, México ha desplegado una estrategia de control de la inmigración más agresivo durante 2014. El go-

<sup>16</sup> Tercer Informe de Gobierno, “Facilitar la movilidad internacional de personas en beneficio del desarrollo nacional”.

Tabla 3. Migrantes temporales y permanentes 2013 (enero-junio 2015)

	2013	2014	2015 <sup>1</sup>
Expedición de Tarjetas de Residente Temporal (TRT)	33,873	48,753 <sup>2</sup>	23,942
Renovación de Tarjetas de Residente Temporal (TRT)	84,946	56,786 <sup>3</sup>	26,992
Cambio de Condición Migratoria de residente temporal a residente permanente	58,054	33,429 <sup>4</sup>	12,991
Expedición de Tarjetas de Residente Permanente (TRP)	60,709	37,695 <sup>5</sup>	15,767
Renovación de Tarjetas de Residente Permanente (TRP)	3,661	2,909 <sup>6</sup>	1,153

<sup>1</sup> De enero a junio 2015.

<sup>2</sup> En el periodo de enero a junio 2014 fueron 23,243 expediciones de TRT.

<sup>3</sup> En el periodo de enero a junio 2014 fueron 30,499 renovaciones de TRT.

<sup>4</sup> En el periodo de enero a junio 2014 fueron 21,461 Cambio de Condición Migratoria de residente temporal a residente permanente.

<sup>5</sup> En el periodo de enero a junio 2014 fueron 23,821 expediciones de TRP.

<sup>6</sup> En el periodo de enero a junio 2014 fueron 1,547 renovaciones de TRP.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Segob, con base en *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2014 y 2015*.

Tabla 4. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, 2013-2015

2013	2014	2015 <sup>1</sup>
86,298	127,149	80,693

<sup>1</sup> De enero a mayo 2015. En 2014 en ese mismo periodo habían sido repatriados 43,867 extranjeros.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Segob, con base en *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2014-2015*.

bierno intensificó las deportaciones de centroamericanos, la repatriación de más de 63 mil personas en los primeros ocho meses de 2014, un aumento de 13% respecto al mismo periodo de 2013. Destaca Silvia Garduño, articulista del *Reforma*,<sup>17</sup> “la proyección para el año fiscal 2015 indica que Estados Unidos aprehenderá a 110 mil personas del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), en tanto que México sumará 173 mil”.

Según datos del INM, entre enero y mayo de 2014 se registraron 39,286 eventos de extranjeros devueltos a sus países de origen, en 2015 fueron

67,652 eventos. El 97% de las devoluciones ha sido de centroamericanos. El 83.6% de las devoluciones se concentra en los estados de Chiapas, Veracruz, Tabasco, Oaxaca y Tamaulipas.

### ¿Qué gasto merece la migración en el PEF?

A continuación se hará un marco comparativo entre las diversas dependencias y los presupuestos asignados de 2013 a 2016. La Tabla 5 constituye un parangón de los presupuesto de 2013 y el PPEF de 2016, donde se relacionan las cuatro secretarías de Estado a quienes compete el tema migratorio, a saber, Relaciones Exteriores,

<sup>17</sup> S. Garduño, “Gana México a EUA en deportaciones”, proyección elaborada por el MPI (Migration Policy Institute); *Reforma*, 12 de septiembre de 2015.

Tabla 5. Gasto neto total 2013-2015

Ramo	Dependencia	2013	2014	2015	2016
04	Secretaría de Gobernación	21,041,214,804	74,914,900,371	77,721,739,252	67,472,539,816
05	Secretaría de Relaciones Exteriores	6,947,366,858	7,532,482,803	8,096,492,264	7,842,504,845
10	Secretaría de Economía	20,383,282,538	21,432,939,864	21,908,076,670	15,746,088,863
21	Secretaría de Turismo	5,211,426,127	6,046,421,624	7,344,915,366	5,911,444,461
35	CNDH	1,375,127,220	1,416,381,046	1,465,956,043	1,546,934,935

Fuente: Presupuestos de 2013, 2014, 2015 y PPEF 2016.

Gobernación, Economía y Turismo; así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como organismo autónomo constitucional.

En la Tabla 5 se aprecia que todas las secretarías sufrieron recortes con respecto a 2015, con excepción de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que cuenta con un incremento de 80,978,892 pesos. En la tarea de la atención a grupos vulnerables encontramos a las secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación, y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con un incremento en el presupuesto asignado para el efecto. La SRE es la que cuenta con el mayor presupuesto en este rubro.

A continuación se presenta un comparativo presupuestal enfocado a esos programas (Gráfica 4, Tabla 6, Gráfica 5 y Tabla 7).

El portal de Transparencia,<sup>18</sup> “México con responsabilidad global”, relativo a la política exterior mexicana, ofrece datos sobre las políticas públicas llevadas a cabo por las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, esta última con un recorte de 253,987,419 pesos.

<sup>18</sup> [http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Mexico\\_con\\_responsabilidad\\_global#MexicoResponGlobal](http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Mexico_con_responsabilidad_global#MexicoResponGlobal)

En la Gráfica 6 se observa la asignación del gasto de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 2015.

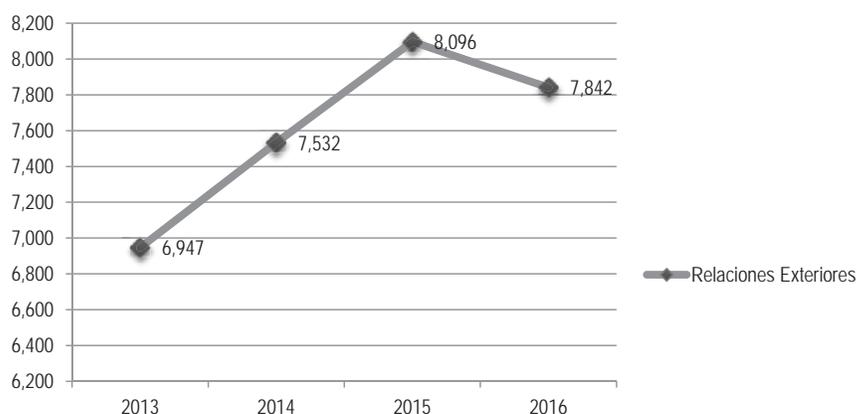
La Secretaría de Gobernación experimentó un recorte de 10,249,199,436 pesos. La Segob se encarga de una función crucial relacionada con la política exterior: el control migratorio.

El Instituto Nacional de Migración (INM) es un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual aplica la legislación migratoria vigente. Tiene como público usuario a extranjeras y extranjeros que visitan nuestro país o que desean permanecer en México de forma temporal o permanente; también atiende a migrantes mexicanos y extranjeros en su paso por territorio nacional, poniendo acento en su compromiso de salvaguardar su integridad y con pleno respeto a sus derechos humanos, independientemente de su situación migratoria (Gráfica 7).<sup>19</sup>

Esta dependencia integrará en un único Programa de Derechos Humanos las siguientes políticas públicas: defensa de los derechos

<sup>19</sup> Acerca del INM. ¿Qué es el INM?, en [[http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Que\\_es\\_el\\_INM](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Que_es_el_INM)] (consulta: 22 de septiembre de 2015).

Gráfica 4. Presupuestos 2013-2015 y PPEF 2016, Secretaría de Relaciones Exteriores (millones de pesos)



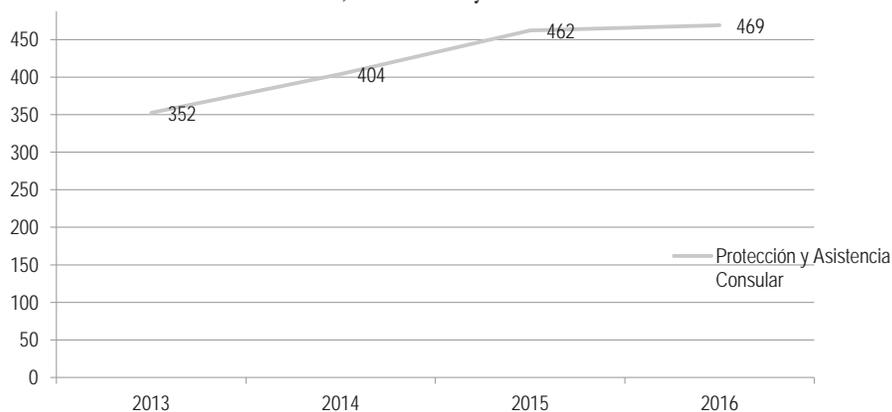
Fuente: SHCP, Presupuestos 2013-2015 y PPEF 2016.

Tabla 6. Presupuesto total a la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2016

2013	6,947,366,858
2014	7,532,481,803
2015	8,100,492,264
2016	7,841,504,845

Fuente: SHCP, Presupuestos 2013-2015 y PPEF 2016.

Gráfica 5. Protección, asistencia y servicio consular 2013-2016



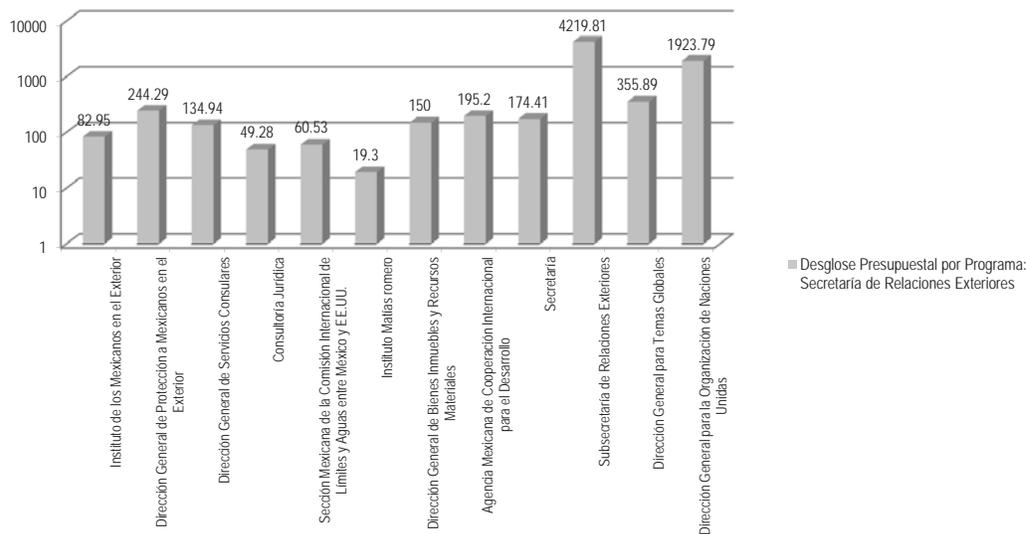
Fuente: SHCP, Presupuestos 2013-2015 y proyecto de PPEF 2016.

Tabla 7. Protección, asistencia y servicio consular 2013-2016

2013	352,495,697
2014	404,145,287
2015	462,182,278
2016	468,976,630

Fuente: SHCP, Presupuestos 2013-2015 y PPEF 2016.

Gráfica 6. Desglose del presupuesto por programa, Secretaría de Relaciones Exteriores



Fuente: Portal de Transparencia.

humanos; promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas; mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas; conducción de la política en materia de derechos humanos y cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos dentro de los sistemas de protección de derechos.<sup>20</sup>

Desde su creación, el INM ha crecido considerablemente en tamaño y responsabilidades. Entre 2000 y 2011 la construcción de centros de detención del INM se duplicó de 22 a 50, y el total de su presupuesto ha ido en aumento hasta alcanzar 1,966,080 millones en 2015. También se incrementó el número de las detenciones de migrantes por el INM de 151 mil a 183 mil (Gráfica 8).<sup>21</sup>

<sup>20</sup> R. Garduño y E. Méndez, “El PEF 2016 fusionará la cuarta parte de programas”. *La Jornada*, 2 de julio 2015.

<sup>21</sup> New approaches to migration management in

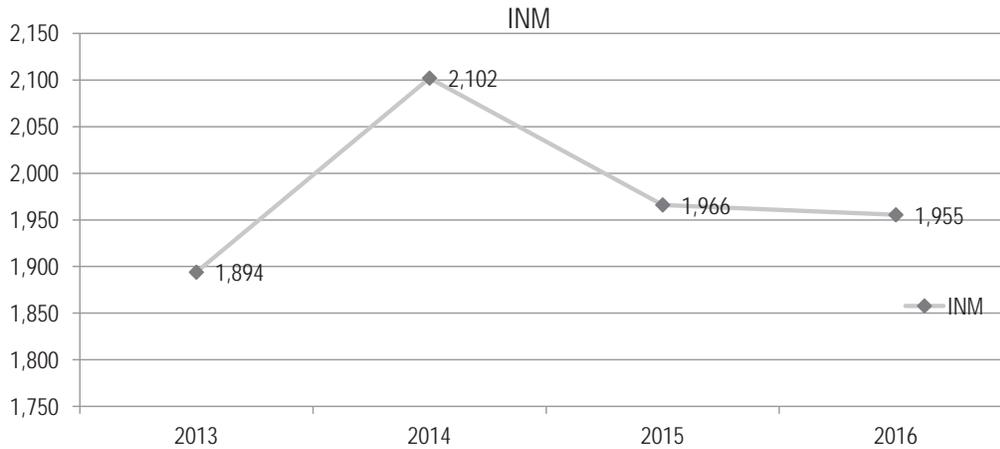
## Comentarios finales

Mucho se ha dicho acerca de los problemas en la frontera norte, pero al sur se le confina al olvido. Los esfuerzos nacionales y regionales de México con Centroamérica para generar mejores condiciones laborales y de vida para los habitantes del Triángulo Norte de Centroamérica y disminuir el flujo migratorio están dando resultados.

¿Cómo invertir al Estado mexicano de mayor autoridad y presencia en la defensa de los mexicanos que se encuentran del otro lado del río Bravo? El gobierno mexicano está trabajando con el vecino del norte para anteponer como una de sus prioridades la defensa de los

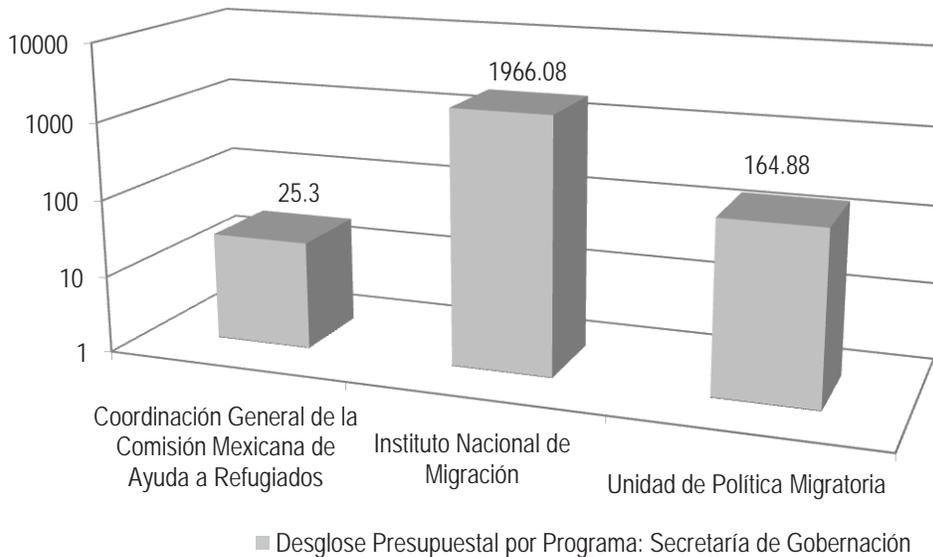
Mexico and Central America. Encontrado el 18 de septiembre de 2015 en: <http://www.migrationpolicy.org/research/RMSG-Mexico-CentAm-migration-management>

Gráfica 7. Presupuesto del Instituto Nacional de Migración 2013-2016



Fuente: SHCP, Presupuestos 2013-2015 y PPEF 2016.

Gráfica 8. Desglose presupuestal por programa, Secretaría de Gobernación



Fuente: Portal de Transparencia, Segob.

derechos de los mexicanos frente a los abusos y violación de los derechos humanos de los migrantes mexicanos cuando cruzan la frontera norte. La importancia geográfica y demográfica de México, así como su grandeza histórico-cultural y su autoridad política son elementos

esenciales para otorgarle el lugar que merece en el concierto de las naciones. La exigencia es una: hacer que nuestro pueblo tenga las condiciones esenciales de dignidad y de vida para que, con toda autoridad, las pregonemos a favor de los demás.

# Presupuesto base cero: percepción de las políticas prioritarias

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez\*

Por primera vez en la historia de nuestro país el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación entregado a la Cámara de Diputados recientemente fue construido con la metodología base cero. La importancia señera del paquete económico radica en que en él se vierte la distribución y objetivos de todos los recursos públicos de la nación; por tal motivo el CESOP realizó una encuesta telefónica nacional<sup>1</sup> para conocer las percepciones ciudadanas al respecto. El principal objetivo de este trabajo es identificar las políticas públicas que la ciudadanía marca como prioritarias al aprobar la metodología base cero. Los hallazgos principales nos permiten probar la relación existente entre la percepción de

mejora económica y el presupuesto base cero, así como las opiniones sobre criterios justos de su estructuración.

## Introducción

En este texto se aborda la temática del presupuesto base cero que se instrumentará por primera vez en México en el ejercicio de 2016, por lo que consideramos relevante conocer cuáles son las percepciones ciudadanas al respecto, para que se puedan hacer recomendaciones generales que permitan acercar la información pertinente y lograr los objetivos de la metodología.

A continuación se ofrece una explicación sucinta de en qué consiste el presupuesto base cero y destacamos cuáles son los objetivos del mismo, así como sus virtudes. Posteriormente realizamos un análisis descriptivo de los resultados provenientes de la encuesta telefónica nacional diseñada por el CESOP.

El objetivo del documento será medir la aprobación del presupuesto base cero por parte de la ciudadanía y reportar las políticas públicas observadas que poseen una relación con

\* Mercadólogo y maestrante en estadística aplicada. Director del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: cultura política, participación ciudadana, opinión pública y política pública. Correo electrónico: j.cardenas@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> La encuesta fue realizada del 28 al 30 de agosto de 2015. La muestra se seleccionó de manera aleatoria, y se realizaron 905 entrevistas con un margen de error máximo de  $\pm 3.2\%$ , con un nivel de confianza de 95%, por lo que el único sesgo que existe de origen es el que se sigue de tener o no línea telefónica.

la probabilidad de que los ciudadanos tengan una percepción positiva de esta metodología.

Los resultados encontrados hacen énfasis en la percepción de mejora económica; asimismo, consideramos pertinente que el fomento al empleo y el combate a la corrupción sean ejes rectores para el ejercicio presupuestal 2016, ya que al ser comparados contra el apoyo a los pobres y el combate al crimen organizado, respectivamente, son prioritarios para la ciudadanía.

## ¿Qué es el presupuesto base cero?

El presupuesto base cero

Consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir, se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y necesidad de cada renglón del mismo. Se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro.<sup>2</sup>

Esta metodología se utiliza para generar una asignación presupuestal que se basa sólo en lo que se proyecta gastar en el año para el cual se ejecutará, sin tener referencias de los ejercicios presupuestales de los años anteriores, lo cual funciona cuando se ha detectado que el gasto realizado es superior al necesario.

De tal manera que el presupuesto base cero

[...] proporciona información detallada sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados

<sup>2</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, julio de 2005, en [<http://www.cefp.gob.mx>, obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>].

deseados, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior. El presupuesto base cero proporciona un medio para poder identificar y evaluar eficazmente las actividades y los problemas correspondientes para poder tomar decisiones y las medidas para resolver los problemas y asignar y aprovechar los recursos en forma eficaz.<sup>3</sup>

El proceso de base cero permite una reevaluación de los gastos de cada año en todos los programas que el gobierno utilice, como podrá deducirse, se parte de cero, es decir, como si fuera la primera ocasión que se instrumenta el programa, por lo que no se toma en cuenta el pasado y se realiza una planeación futura, pero justificando la necesidad de los gastos.

## Análisis de resultados

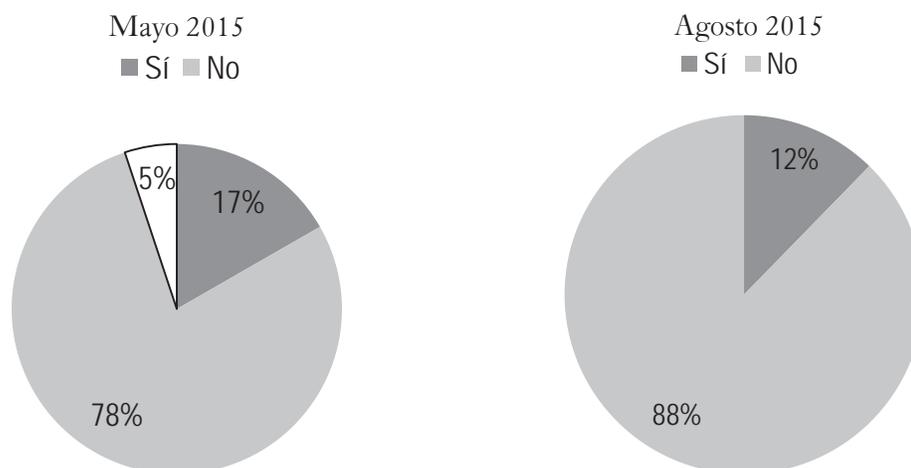
Las personas encuestadas llevaron un proceso por el cual, en un primer momento, se les cuestionó sobre el conocimiento del asunto. Una vez sabido esto, se les explicó en qué consiste el presupuesto base cero para que finalmente se pudiera conocer el porcentaje que aprobó o no esta metodología.

Con base en lo anterior se encontró que el presupuesto base cero no es un tema que se encuentre presente en el conocimiento de la ciudadanía, así lo reporta 88% al decir que no ha oído hablar de la propuesta del presidente en la materia. Sólo 12% declara tener conocimiento de la misma (Gráfica 1).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> En lo consecutivo nos referiremos como “población” o “ciudadanía” a la población objetivo del estudio:

Gráfica 1. ¿Conoce o ha oído hablar de la propuesta de presupuesto base cero?



Es importante resaltar que en mayo de 2015 se realizó otra encuesta en temas presupuestales y 17% de las personas reportó conocimiento de la metodología del presupuesto base cero. Con un nivel de confianza de 99%, aseguramos que existió una modificación estadísticamente significativa,<sup>5</sup> por lo que en efecto existió una reducción del conocimiento del presupuesto base cero y ésta se debió a alguna situación de fondo.

A las personas encuestadas se les dio una breve descripción de la propuesta y con base en ella se les cuestionó si aprobaban o no esta metodología: 55% de las personas reportan que aprueban algo o mucho el presupuesto base cero, mientras que 17% desaprueba algo o mucho esa forma de organización (Gráfica 2).

personas con 18 años de edad o más que cuentan con teléfono fijo en su domicilio, a menos que se especifique lo contrario.

<sup>5</sup> Se realizó una prueba *chi-cuadrada* para probar la hipótesis de que las proporciones no son iguales.

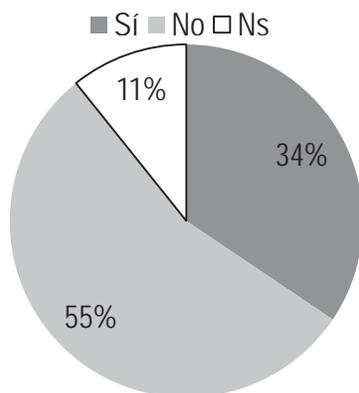
Al preguntar acerca de la consideración que les merece a las personas el hecho de que el gobierno revise los programas y defina prioridades o no, 55% considera que no lo hará y 34% asegura que sí lo hará. En este sentido, 37% de las personas piensa que los criterios de selección de dichas prioridades en el ejercicio del presupuesto por parte del gobierno serán muy o algo justos, mientras que 52% reporta que los criterios serán poco o nada justos.

El 40% de la ciudadanía sostiene que con el presupuesto base cero se podrán hacer muy o algo eficientes los procesos y reducir costos del gobierno, mientras que 48% reporta que los costos serán poco o nada menores a los que se tienen sin esta metodología.

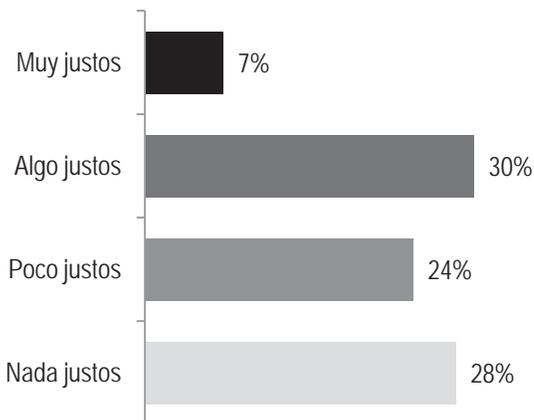
Al cuestionar sobre qué prioridades debe tener el presupuesto base cero se establecieron una serie de comparaciones para conocer la opinión ciudadana, encontrándose que 40% menciona como prioridad el tema de salud y 47% dice que la prioridad debe ser la educación.

Gráfica 2. Prioridades presupuestarias y criterios de selección.

¿Usted cree que el gobierno revise todos los programas con la finalidad de analizar su impacto y definir prioridades?



¿Qué tan justos considera usted que serán los criterios de selección de estas prioridades?



No se muestra el porcentaje de “no sabe y no contestó”; sumando esta categoría se obtiene el 100 por ciento.

Una situación relevante a nuestro parecer es la percepción del crecimiento del empleo en el país, ya que al hacer la comparación de prioridades, 73% de las personas considera que la prioridad debe ser el fomento al empleo, sobre el apoyo a los pobres, y sólo 22% prefirió este último tema sobre el empleo.

De manera similar a la anterior, cuando se comparan prioridades de combate a la corrupción o combate al crimen organizado, la primera recibe un apoyo de 64% sobre la segunda, mientras que el combate al crimen organizado es preferido por 25% de las personas cuando se elige entre estas dos opciones.

### Modelo de regresión logística

Con base en los resultados anteriores, se propone la modelación de la probabilidad de que un ciudadano apruebe o no el presupuesto

base cero,<sup>6</sup> encontrando la relación entre un conjunto de factores explicativos con el *odds ratio*<sup>7</sup> de dicha probabilidad. Con este análisis, se detectarán las políticas públicas necesarias para obtener aprobación del presupuesto base cero.

La selección de las características explicativas del modelo se realizó a través de una serie de pruebas de independencia que mostraron la presencia o no de relaciones asociativas y con base en esos resultados se estructuró el modelo que se propone; únicamente reportamos aquellos factores que resultaron significativos a un nivel de confianza de 95% (Modelo 1).

<sup>6</sup> La modelación se hizo mediante regresión logística binaria, utilizada para modelar situaciones en donde la respuesta toma sólo dos valores: Sí o no, cierto o falso, presencia o ausencia, etcétera.

<sup>7</sup> Si  $p$  es la probabilidad de ocurrencia de un evento, entonces  $1-p$  es la probabilidad de no ocurrencia. El *odds ratio*, denominado con frecuencia *razón de momios*, se define como  $\frac{p}{1-p}$ .

Modelo 1. Variable dependiente: Aprobación del presupuesto base cero (1 = aprueba, 0 = desaprueba)

<i>Pregunta</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Significancia</i>	<i>Odds ratio</i>
¿Qué tan justos considera usted que serán los criterios de selección de estas prioridades? [0 = Nada justos ... 3 = Muy justos]	0.367	0.138	0.008	1.444
¿Qué tanto cree usted que a raíz de la implementación del presupuesto base cero el gobierno logrará eficientar costos para mejorar la economía del país? [0 = Nada, ... 3 = Mucho]	0.719	0.131	0.000	2.052
En su opinión, ¿qué es más importante, dar prioridad presupuestal? [1 = Prioridad empleos, 0 = Prioridad apoyo a pobres]	0.457	0.255	0.073	1.579
En su opinión, ¿qué es más importante, dar prioridad presupuestal? [1 = prioridad corrupción, 0 = prioridad combate al crimen organizado]	0.550	0.252	0.029	1.733
Constante	-0.806	0.315	0.010	0.447

La percepción sobre los criterios de estructuración en el presupuesto base cero son relevantes, ya que conforme aumenta la apreciación de justicia en ellos, aumenta la probabilidad de aprobarlo. Es así que según crece la creencia de justicia, también aumenta la probabilidad de que se tenga una opinión favorable del presupuesto base cero.

Lo anterior significa que las personas que observen mayores criterios de justicia en la construcción del presupuesto base cero serán las más propensas a aprobarlo.

La relación más significativa, que además posee un *odds ratio* muy alto, es la que atañe a la mejora económica, la cual tiene un impacto directo con la probabilidad de aprobar el pre-

supuesto base cero. Conforme más se perciba que el presupuesto base cero traerá mejoras económicas, también aumentará la probabilidad de que los ciudadanos aprueben la metodología.

La siguiente medición requiere una precisión, ya que proviene de una pregunta que compara dos temas: en este caso se cuestionó si el presupuesto base cero debería tener como prioridad la generación de empleos o si debería ser el apoyo a los pobres. Con esta puntualización encontramos que si la ciudadanía prefiere el aumento de empleos, entonces aumenta la probabilidad de aprobar el presupuesto base cero. Este resultado no quiere decir que existe necesariamente una relación directa entre el empleo y el presupuesto base cero, sino que ante

la comparación de prioridades entre empleo y apoyo a los pobres, cuando se elija la primera aumentará la probabilidad de aprobación.<sup>8</sup>

El último elemento explicativo se estructuró de la misma manera que el anterior, es decir, a través de una comparación de temas, pero ahora estableciendo como prioridades el combate a la corrupción y el combate al crimen organizado. Al establecer esta comparación, la probabilidad de aprobación del presupuesto base cero aumenta cuando la persona elige como prioridad el combate a la corrupción. También es necesario aclarar que esto no quiere decir que la percepción de combate a la corrupción tenga necesariamente una relación directa con la aprobación del presupuesto base cero, por lo que, para futuras investigaciones, podría establecerse únicamente la percepción de corrupción sin generar comparaciones, al igual que con la variable anterior.

Con los resultados del modelo encontramos que, en un escenario completamente pesimista, es decir, cuando un ciudadano considera que:

- Los criterios de selección de prioridades no serán nada justos.
- Con la implementación del presupuesto base cero no se logrará mejora económica.
- La prioridad es el apoyo a los pobres y no a la generación de empleos.
- La prioridad es el combate al crimen organizado y no el combate a la corrupción.

<sup>8</sup> Cabe mencionar que esta relación es estadísticamente significativa a un nivel de 10%.

Entonces tendrá una probabilidad de 31% de aprobar el presupuesto base cero. Por el contrario, en un escenario completamente optimista, la probabilidad será de 97 por ciento.

## Comentarios finales

Es necesario mencionar que para la opinión pública resulta indispensable observar la presencia de los componentes explicativos que poseen una relación positiva con la aprobación del presupuesto base cero en la búsqueda del visto bueno por parte de la ciudadanía en esta metodología.

Los resultados arrojan que cuando se percibe mejora económica a través del presupuesto base cero, aumenta la probabilidad de aprobarlo, lo cual es consistente con lo que se podría esperar. No obstante, es necesario recordar que la mejora económica forma parte de los objetivos de la metodología base cero de manera indirecta, al asegurar que se reducirán costos y se hará más eficiente el gasto de gobierno, por lo que debe tenerse en consideración que si el presupuesto base cero logra el objetivo de mejorar la situación económica y así se percibe por la ciudadanía, la probabilidad de valorar de manera positiva esta forma de organización presupuestal aumentará.

La percepción de los criterios de selección de prioridades no debe tomarse a la ligera. Si la ciudadanía observa que la organización presupuestal se realiza con criterios justos, la probabilidad de que tenga mejores opiniones del presupuesto base cero aumenta. Si bien la justicia es un valor al cual se debe aspirar, el criterio de redistribución de la riqueza podría ser un inicio adecuado.

La generación de empleos se reporta como una prioridad para las personas cuando se compara con las políticas de apoyo a los pobres, ya que se prefiere mayoritariamente la primera sobre la segunda. Además, genera un impacto positivo en la probabilidad de aprobación del presupuesto base cero por parte de los ciudadanos.

Por tanto, consideramos pertinente que la nueva organización presupuestal debe considerar el fomento al empleo como eje rector de la articulación de la distribución presupuestaria.

Otra de las prioridades a considerar con la debida atención es el combate a la corrupción, en especial cuando se pide establecer una comparación entre luchar contra la corrupción o contra el crimen organizado, mayoritariamente se elige la primera. Nuestra explicación tentativa —sujeta a futuras investigaciones— es que las personas pueden percibir que al erradicar la corrupción del aparato gubernamental también disminuiría la influencia del crimen organizado.

Con base en la evidencia se pueden generar las siguientes recomendaciones:

Brindar información a la ciudadanía sobre los objetivos del presupuesto base cero, ya que, si se logra explicar de manera adecuada que lo que se pretende es reducir costos y ser más

eficiente con el gasto público la ciudadanía podrá observar mejoras económicas y, como se vio esto, aumentará la probabilidad de que se tengan opiniones favorables.

Con la nueva organización presupuestal se pueden generar otras prioridades que tengan que ver con el aumento en los empleos en el país y no con el aumento de programas de asistencia social, ya que las personas prefieren que se generen más empleos.

Ser absolutamente transparentes con la utilización del presupuesto. La corrupción es un factor que mina la probabilidad de propiciar opiniones favorables, en especial cuando se le compara contra el combate al crimen organizado, por lo que el gobierno tendría que focalizar esfuerzos en acabar con prácticas deshonestas al interior de la administración pública.

En síntesis, el presupuesto base cero tiene posibilidad de erigirse como un instrumento de organización presupuestaria que reduzca costos y logre generar procesos administrativos más eficientes, pero es necesario considerar los elementos de opinión que inciden en su aprobación por parte de la ciudadanía, ya que, aunque de manera objetiva logre cumplir con los objetivos planteados, las percepciones negativas podrían propiciar complicaciones innecesarias.

## Reportes CESOP

### 2011

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

### 2012

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

### 2013

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

68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva  
sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva  
sobre temas de la agenda nacional

### 2014

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

### 2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales  
para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917  
y el constitucionalismo  
de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las “paradojas de la megalópolis
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe  
de Gobierno del Presidente Peña Nieto  
y del proyecto de Presupuesto de 2106

R E P O

E T R O



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA