



**Consideraciones en Torno al Quinto Informe de Gobierno,
en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

**Documento para atender la solicitud del oficio de la Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior de la Federación núm. CVASF/LXI/856/2011**

Octubre de 2011

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	5
I. ASPECTOS RELACIONADOS CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012	7
I.1. Eje Rector: Igualdad de Oportunidades	7
I.1.1. Desarrollo Social	7
I.1.2. Vivienda	9
I.1.3. Salud	9
I.1.4. Educación	10
I.1.5. Vinculación de la Política Social y Económica (Proyectos Productivos)	14
I.2. Eje Rector: Economía Competitiva y Generadora de Empleos	15
I.2.1. Mejora Regulatoria	16
I.2.2. Crecimiento Económico y Generación de Empleos	16
I.2.3. Turismo	18
I.2.4. Productividad y Competitividad	18
I.3. Ejes Rectores: Estado de Derecho y Seguridad; Sustentabilidad Ambiental; y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable	19
I.3.1. Prevención del Delito y Cuerpos Policiales	19
I.3.2. Procuración de Justicia	21
I.3.3. Reinserción Social	23
I.3.4. Combate a la Corrupción	24
I.3.5. Derechos Humanos	25
I.3.6. Protección Civil	28
I.3.7. Desarrollo Sustentable	29
I.3.7.1. Aire	30
I.3.7.2. Agua	30
I.3.7.3. Suelos	31
I.3.7.4. Biodiversidad	32
I.3.7.5. Procuración de Justicia Ambiental	33
I.3.8. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable	34
I.3.8.1. Democracia Efectiva	34
I.3.8.2. Mejora de la Gestión	37
I.3.8.3. Mejora de los Procesos	38
I.3.8.4. Política Exterior Responsable	39

	PÁG.
II. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SITUACIÓN ECONÓMICA, LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA DEUDA PÚBLICA	41
II.1. Entorno Macroeconómico	41
II.2. Finanzas Públicas	47
II.2.1. Principales Indicadores de la Postura Fiscal	47
II.2.2. Ingresos Presupuestarios y Gastos Fiscales	48
II.2.3. Gasto Neto Presupuestario	50
II.2.4. Gasto Federalizado	54
II.2.5. Presupuesto Basado en Resultados	57
II.2.6. Deuda Pública	58
III. CONSIDERACIONES FINALES	65

INTRODUCCIÓN

La Auditoría Superior de la Federación atiende la solicitud de la Junta Directiva de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, expresada a través del oficio CVASF/LXI/856/2011, en el sentido de contar con una opinión técnica respecto de los avances presentados en el Quinto Informe de Gobierno, y apoyar los trabajos relativos al paquete económico para el ejercicio fiscal 2012.

En términos sucintos, el contenido de este documento es el siguiente: en el Capítulo I se presentan aspectos relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente sobre los avances registrados al Quinto año de Gobierno en los ejes rectores de Igualdad de Oportunidades; Economía Competitiva y Generadora de Empleos; Estado de Derecho y Seguridad; Sustentabilidad Ambiental; Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

En el Capítulo II se presentan los aspectos relacionados con la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, enfocados en el entorno macroeconómico; principales indicadores de la postura fiscal; ingresos presupuestarios y gastos fiscales; gasto neto presupuestario; gasto federalizado; presupuesto basado en resultados y deuda pública.

Se destaca que conforme a las disposiciones aplicables este documento incluye consideraciones generales, y que se pueden utilizar complementariamente los documentos entregados recientemente a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, como el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011, y los documentos que analizan la deuda pública del sector público federal y de las entidades federativas y municipios.

Adicionalmente, se encuentran elementos útiles al respecto en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, especialmente en su Tomo Ejecutivo.

I. ASPECTOS RELACIONADOS CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que deberán regir la acción del gobierno, para que tenga rumbo y dirección clara, ya que representa el compromiso del Gobierno Federal con la ciudadanía.

Los ejes de política pública sobre los que se articula el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, son los siguientes:

- Igualdad de oportunidades.
- Economía competitiva y generadora de empleos.
- Estado de derecho y seguridad.
- Sustentabilidad Ambiental.
- Democracia efectiva y política exterior responsable.

I.1. Eje Rector: Igualdad de Oportunidades

En el PND 2007-2012 se señala que la finalidad de la política social es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos mediante la igualdad de oportunidades. Se deben mejorar significativamente las condiciones de quienes viven en la pobreza, esto es, casi la mitad de la población.

El plan busca que cada mexicano, en especial de quien se encuentra en condiciones de pobreza, pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. Busca dar oportunidades en forma equitativa y que éstas permitan resolver las causas de la pobreza y lograr romper su transmisión intergeneracional.

Asimismo, en el plan se destaca que el principal instrumento para reducir las desigualdades y construir un mejor país es el gasto público, por lo que es imperativo atender a quienes más lo necesitan.

El plan señala que es necesario llevar a las comunidades más acciones de: 1. Desarrollo social; 2. Vivienda; 3. Salud; 4. Educación, y 5. Apoyos a proyectos productivos que generen empleo y que permitan un mejor nivel de vida.

I.1.1. Desarrollo Social

En el PND 2007-2012 se estableció el objetivo: “Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generen oportunidades de trabajo”.

En el Quinto Informe de Gobierno se menciona que: “El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades protege a las familias más vulnerables a través de becas educativas, suplementos alimenticios para mujeres embarazadas y niños, así como apoyos monetarios

para gastos en alimentación. Para recibir los apoyos, las familias beneficiarias tienen un compromiso de corresponsabilidad: que los niños y jóvenes de estas familias asistan regularmente a la escuela y que todos sus integrantes acudan a revisiones médicas de manera periódica.

“Hoy en día 5 millones 800 mil familias son beneficiarias del programa, mejorando así sus niveles de nutrición, educación, y sus posibilidades de inserción laboral. El monto promedio de los apoyos que reciben las familias es de 807 pesos”.

Asimismo, refiere que: “El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) otorga complementos alimenticios y apoyos monetarios para alimentación a 670 mil familias que están en situación de pobreza y que no reciben apoyos de Oportunidades debido a que habitan en localidades sin acceso a servicios de salud o educación. Los apoyos que entrega el PAL mejoran la dieta de las familias beneficiarias e incrementan los niveles de nutrición, medidos a través de la talla de los niños que pertenecen a ellas. En promedio, este programa entrega 456 pesos mensuales por familia, monto superior en 15 por ciento real al entregado durante 2010”.

“Actualmente 6 millones 500 mil familias, alrededor de 34 millones de mexicanos, son beneficiarios por los programas Oportunidades y Apoyo Alimentario”.

En relación con el Programa 70 y Más, el informe señala que: “Buscando mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores que viven en zonas rurales, el Programa 70 y Más otorga apoyos monetarios mensuales de 500 pesos a los adultos mayores que viven en localidades de hasta 30 mil habitantes. Estos apoyos se complementan con acciones de protección social, que reducen el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios.

“En 2011 el programa ha beneficiado a más de 2 millones de adultos mayores en 75 mil 979 localidades. Estos apoyos mejoran tanto el bienestar económico como la calidad de vida de los adultos mayores y les permiten contribuir al gasto familiar”.

Al respecto, con la información disponible, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) identificó que en 2010 existían en México 28.1 millones de familias, de las que 14.4 millones se encontraban en situación de pobreza patrimonial (51.2%), lo que significa que no contaron con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, de educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte público; 7.5 millones (26.7%) se encontraban en situación de pobreza de capacidades, esto es, que no contaron con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud y nutrición, y 4.1 millones (14.6%) se ubicaban en situación de pobreza alimentaria, esto es, que no contaron con ingresos suficientes para cubrir las necesidades de alimentación.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades constituye la principal estrategia del Gobierno Federal para reducir el número de mexicanos en condiciones de pobreza, cuyo objetivo general es: “Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias”.

Actualmente, el programa atiende a 5.8 millones de familias, por medio de apoyos monetarios para alimentación; becas educativas; servicios de salud, y suplementos

alimenticios para mujeres embarazadas y niños, que representan el 77.3% de las 7.5 millones de familias en pobreza de capacidades.

Adicionalmente, el PAL atiende a 670 mil familias en situación de pobreza alimentaria por medio de apoyos monetarios y complementos alimenticios, que no reciben apoyos del Programa Oportunidades, debido a que habitan en comunidades sin acceso de servicios de salud y educación.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el PAL atienden a un total de 6.5 millones de familias, por lo que 1 millón de familias no reciben apoyos para superar su condición de pobreza. Lo anterior muestra la necesidad de recursos que deben ser destinados a reducir el número de mexicanos en condiciones de pobreza.

I.1.2. Vivienda

En el PND 2007-2012, en el eje rector “Igualdad de oportunidades”, se estableció el objetivo: “Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo” y la estrategia: “Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de (...) vivienda digna (...)”.

Además, en el eje rector “Economía competitiva y generadora de empleos” se estableció el objetivo de: “Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos” y la estrategia: “Ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción”.

En el Quinto Informe de Gobierno se señala que el programa “Ésta es tu Casa apoya con un subsidio de hasta 60 mil pesos a personas de bajos ingresos para que puedan adquirir una vivienda digna” y precisa que “De enero a junio de 2011 se han otorgado más de 112 mil apoyos que representan una inversión de más de 3 mil 600 millones de pesos”.

Con los datos disponibles, la ASF identificó que la población potencial para el programa Ésta es tu Casa fue de 3,053,201 viviendas, que significan el 8.6% de las 35,617,724 viviendas existentes en el país, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010.

Los 112,000 apoyos otorgados por el programa Ésta es tu Casa representan el 3.7% respecto de las necesidades de vivienda nueva de 3,053,201 viviendas.

I.1.3. Salud

En la Ley General de Salud se establece la meta de lograr en el año 2011 la cobertura universal del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) de la población que carece de seguridad social.

En el PND 2007-2012 se plantea como prioridad el acceso de la población con mayores carencias a los servicios públicos de salud promoviendo su incorporación voluntaria y equitativa al sistema, para acceder de manera efectiva a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan sus necesidades de salud.

En el Quinto Informe de Gobierno se señala que a julio de 2011 se han afiliado 49.2 millones de personas al Seguro Popular, con lo que más de 100 millones de habitantes cuentan ya con acceso a servicios de salud públicos.

También, se indica que al Seguro Médico para una Nueva Generación se han incorporado más de 5 millones 100 mil niñas y niños al programa, para que las nuevas generaciones se encuentren mejor protegidas por el sistema social de salud.

Asimismo, se informa que con la estrategia de embarazo saludable, más de un millón 670 mil mujeres que carecen de seguridad social han sido beneficiadas con atención médica durante su embarazo y hasta el momento del parto o cesárea, con el propósito de disminuir la mortalidad materna y proteger su salud y la de sus recién nacidos.

En materia de prevención y promoción de la salud de las localidades de alta y muy alta marginación, se informa que con el Programa Caravanas de la Salud, de enero de 2007 a julio de 2011, se incorporaron un total de mil 449 unidades médicas móviles para atender a más de 3 millones 700 mil personas, ubicadas en 17 mil 914 localidades del país.

Con base en la información disponible, la ASF determinó que a inicios de 2011 la población objetivo del Sistema de Protección Social en Salud fue definida en 51.3 millones de personas para llegar a la cobertura universal voluntaria, y a junio de ese año se habían afiliado al sistema 48.5 millones de personas, el 94.5% de la población objetivo, lo que significa que 2.8 millones de personas aún no tienen acceso a la seguridad social.

I.1.4. Educación

En el PND 2007-2012 se establecieron los objetivos de: “Elevar la calidad educativa” y “Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas”.

Al respecto, en el Quinto Informe de Gobierno se indica que se logró la cobertura universal en primaria, con lo cual se cumplió anticipadamente el segundo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, relativo a alcanzar la universalización de la educación primaria para el año 2015.

Asimismo, se indica que durante el ciclo lectivo 2010-2011 se ofreció educación media superior a 4,187.5 miles de jóvenes, el 12.2% del Sistema Educativo Nacional, lo que representa 3.3% más que el ciclo anterior (4,054.7 miles). Se añade que los sistemas de Educación Abierta y a Distancia en nivel Medio Superior y Superior siguen en aumento, y representan una alternativa educativa viable para las localidades más pequeñas y alejadas. Actualmente se atiende a 618.9 miles de estudiantes de Media Superior en la modalidad abierta y a distancia. En educación superior, se señala que se elevó la cobertura entre la población de 19 a 23 años de edad, del 25.2% en el ciclo 2005-2006 al 30.9% en el ciclo escolar 2010- 2011.

También se informa que cada año se otorgan en promedio 6 millones de becas educativas. En el ciclo 2010-2011 se otorgaron 6,132.4 miles de becas, de las cuales el 72.5% correspondió a educación básica; el 20.8% a educación media superior, y el 6.7% a educación superior. Se añade que el 23% de la matrícula pública de educación primaria y secundaria recibió un apoyo económico.

Por lo que se refiere a los docentes, se informa que desde 2008 se realiza el Concurso Nacional Público para otorgar las plazas docentes nuevas y vacantes en educación básica; que en los últimos cuatro años se han concursado más de 113 mil plazas docentes; y que los maestros de preescolar, primaria y secundaria serán evaluados de manera obligatoria cada tres años. También se indica que el 25 de mayo de 2001 se formalizó la reforma a los Lineamientos del Programa de Carrera Magisterial y que los 774 mil docentes de educación básica incorporados al programa serán evaluados con criterios como los resultados de sus alumnos en la prueba ENLACE y los cursos de capacitación y actualización a los que asisten.

En materia de infraestructura educativa, se informa que con los programas de rehabilitación de infraestructura en educación básica el Gobierno Federal ha apoyado a las entidades federativas en su responsabilidad de mejorar las condiciones de seguridad, habitabilidad, funcionalidad y modernización en más de 40 mil planteles escolares en todo el país. En cuanto a la educación media superior, se indica que del inicio de la administración al ciclo escolar 2011-2012 se crearon 985 escuelas de ese nivel educativo. En Educación Superior, que entre septiembre de 2010 y agosto de 2011, entraron en operación 21 nuevas instituciones y se apoyó la construcción de 16 nuevos campus de Instituciones Públicas; y que en los últimos cuatro años se han creado 96 nuevas Instituciones de Educación Superior y 50 nuevos campus de universidades ya existentes.

En el informe se añade que mediante los programas Escuelas de Tiempo Completo y Escuela de Jornada Ampliada, los alumnos permanecen más horas en su plantel escolar. Al final del ciclo escolar 2010-2011 están operando 2 mil 273 escuelas de tiempo completo y 662 escuelas de jornada ampliada, beneficiando a más de 648 mil alumnos.

Con base en la información disponible, la ASF considera que si bien se ha avanzado en la cobertura del nivel básico, a 2010 todavía persisten rezagos como los que se detallan a continuación:

➤ En términos de cobertura:

- En preescolar, la cobertura es de 79% del grupo de 3 a 5 años de edad. En el grupo de 3 años la cobertura es menor que el 40.0% porque, aun cuando la atención de este grupo de edad fue obligatoria a partir del ciclo escolar 2008-2009, la SEP otorgó prioridad al servicio del segundo y tercer grado de preescolar para los niños de 4 y 5 años de edad.
- En primaria, se logró la cobertura universal; no obstante, 156 miles de niños de 11 años de edad no asisten a la escuela, los cuales pertenecen a las comunidades más pobres y marginadas del país, y son en su mayoría hijos de migrantes temporales, o pertenecen a algún grupo indígena.

- En secundaria, la cobertura es de 83% y existen 1,110 miles de jóvenes que no asisten a la escuela, de los cuales el 45% pertenece al grupo de 12 años de edad; el 21%, al de 13 años, y el 34%, al de 14 años, debido principalmente a que habitaban en zonas rurales e indígenas y urbano-marginadas, en las que es difícil el acceso al servicio educativo.
 - Por modalidad de la educación básica, existen diferencias en la atención de la población: en la general se cubre a la población objetivo; en la indígena se atiende al 45%, y en la comunitaria a sólo el 28%.
 - Casi la cuarta parte de los estudiantes de educación básica se atiende en condiciones desfavorables: el 15% de los alumnos cursa sus estudios en escuelas multigrado y el 9% en escuelas de organización incompleta.
 - En educación media superior, se atiende a 4,055 miles de estudiantes, lo que significa una cobertura de 64.4% respecto de las 6,299 miles de personas en edad de cursar ese nivel educativo, y 2,244 miles de jóvenes no tienen acceso al servicio educativo.
 - En educación superior se atiende en promedio a 2,847 miles de estudiantes, el 29% de la población de entre 19 y 23 años de edad, lo que significa estar cerca de la meta fijada para 2012 en el PND 2007-2012, de lograr una cobertura del 30%; no obstante, se tiene un déficit de atención de 70.9% de la población de este grupo de edad.
 - Persiste un considerable rezago educativo de 33,403 miles de personas que no concluyeron la educación básica, el 43% de las 77,277 miles de personas en el grupo de la población de 15 años y más. El 53% del rezago corresponde a 17,580 miles de personas que no concluyeron la secundaria; el 30%, a 9,982 miles de personas sin primaria terminada, y el 17%, a 5,842 miles de personas analfabetas. El INEA atiende en promedio 1,600.0 miles de personas cada año, de las cuales concluyen la educación básica 360.0 miles de adultos, esto es, 349.7 miles de personas menos que las que se incorporan cada año al rezago educativo (709.7 miles).
- En la calidad del servicio:
- En educación básica, el promedio de alumnos por profesor es de 25 estudiantes, superior en 9 educandos al promedio de la OCDE que se ubica en 16 alumnos por docente, lo cual sugiere que en el país no se cuenta con un número suficiente de profesores, situación que influye en el aspecto pedagógico porque no es la misma atención que presta un profesor a un grupo con más alumnos, lo que finalmente repercute en la calidad de la educación impartida.
 - De los 1.2 millones de docentes de educación básica, el 19% (226 mil) acredita cada año los Exámenes Nacionales de Actualización para Maestros en Servicio (ENAMS), lo que significa que 80 de cada 100 docentes imparten clases sin acreditar que están actualizados.
 - Se carece de un diagnóstico sobre las condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas de educación básica y media superior.

- A 2010 se atendieron con acciones de mejoramiento a 30 mil escuelas públicas de educación básica, el 62% de las 33.3 miles consideradas a atender en la Alianza por la Calidad de la Educación por las condiciones de su estado físico; no obstante, en dicha meta no se previó la atención de las 54 miles de escuelas que carecen de agua entubada.
- El CONAFE atiende con acciones compensatorias a 78 mil escuelas, el 51% de los 153 mil planteles ubicados en zonas rurales y pobres del país, y se dejan de atender a 75 miles de escuelas (49%) que requieren ese tipo de acciones.
- Es limitada la cobertura de los programas enfocados a mejorar la gestión escolar. A 10 años de operación, el Programa Escuelas de Calidad ha atendido 40 mil escuelas, el 20.1% de las 199 miles de escuelas públicas de educación básica del país.
- Es limitada la cobertura de los programas que amplían el horario de la jornada escolar. El Programa Escuelas de Tiempo Completo incorpora a 2.3 miles de escuelas, que representan tan sólo el 1.2% de las 199 mil escuelas públicas de educación básica, y el 46% de las 5 mil escuelas públicas previstas a atender a 2012, y el Programa Escuela de Jornada Ampliada incorpora a 662 escuelas, el 0.3% de los planteles públicos de educación básica.

Estos rezagos impactan en el logro educativo de los alumnos. En el ciclo escolar 2009-2010, los resultados de los alumnos de primaria y secundaria en la prueba ENLACE, nacional y por modalidad educativa, se ubicaron en el rango de logro “Elemental” de conocimientos en español y matemáticas, al obtener en promedio 530 puntos, el 66% de los 800 puntos posibles. En primaria, el mejor nivel de logro educativo se presentó en las escuelas particulares con un promedio de 524 puntos, lo cual ubicó a esos alumnos en el nivel de logro “Bueno”. Los estudiantes de primarias públicas alcanzaron conocimientos elementales en ambas materias; la brecha respecto de las escuelas particulares fue de 68 puntos, el 13% de los 530 puntos obtenidos.

Por modalidad de la educación pública, las primarias generales obtuvieron un promedio de 455 puntos, superior en 58 puntos respecto del obtenido por los alumnos de educación comunitaria; y en 72 puntos al de la educación indígena. En el periodo 2006-2009, la brecha educativa entre las primarias públicas y particulares disminuyó en 2.3 puntos; no obstante, la brecha de las primarias generales se incrementó en 44 puntos respecto de las primarias comunitarias y en 18 puntos respecto de las escuelas de educación indígena.

Los resultados de los alumnos de primarias multigrado, en comparación con los de las escuelas no multigrado, fueron en promedio menores en 51 puntos. En el periodo 2006-2009, la brecha entre las escuelas multigrado y no multigrado se amplió en 33 puntos.

Los estudiantes de secundaria se ubicaron en el nivel de logro “Elemental” en español y matemáticas; las escuelas particulares obtuvieron en promedio 575 puntos, superiores en 77 puntos al de los estudiantes de secundarias públicas.

Por modalidad de la educación pública, los alumnos de la secundaria general obtuvieron en promedio 503 puntos, superiores en 4 puntos a las de los alumnos de secundaria técnica, y en 11 puntos a los obtenidos por los estudiantes de telesecundaria.

En Educación Media Superior, de cada 100 estudiantes, 18 no desarrollan las competencias lectoras mínimas y 47 no adquieren los conocimientos matemáticos requeridos para cursar los estudios de este nivel. En cuanto a la eficiencia terminal, únicamente el 59% de los alumnos concluyen sus estudios en el tiempo previsto.

Si bien, en educación superior se observa crecimiento en materia de cobertura y ampliación de la oferta educativa, mediante el incremento de infraestructura y creación de nuevas Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES), entre otros aspectos, con la fiscalización se ha observado un comportamiento irregular en el otorgamiento de recursos federales y estatales a dichas instituciones, particularmente a las Universidades Públicas Estatales, de lo que se desprende que tal crecimiento no va acompañado del subsidio necesario para cubrir sus necesidades de gasto corriente, y las vuelve vulnerables ante la falta de una certeza financiera que motiva un déficit de operación.

En promedio, de cada 100 alumnos que ingresan a primaria 91 egresan y 9 no concluyen ese nivel, De los 91 alumnos egresados de primaria, 87 se incorporan a la educación secundaria y 4 quedan fuera de los servicios educativos. De los 87 alumnos que ingresan a secundaria, 71 logran concluirla y 16 desertan del sistema. Lo anterior denota que de cada 100 alumnos, en promedio 29 son expulsados del sistema escolarizado de educación básica, lo que significa que 709.7 mil personas se incorporan al rezago educativo cada año.

De los 71 alumnos que concluyen secundaria, 60 ingresan a la educación media superior y 11 abandonan sus estudios. De esos 60 alumnos, 36 concluyen el nivel medio superior en el tiempo previsto y 24 reprobaban o desertan del sistema. De los 36 alumnos que concluyen la educación media superior 27 se inscriben a la enseñanza superior, sólo 16 obtienen un título, y de ellos sólo 13 tendrán la oportunidad de ingresar a un posgrado.

El gasto público destinado a la educación como proporción del PIB ha mantenido una tendencia estable desde 2001 y se ubica en promedio en 5.2%, esto es, 2.8 puntos porcentuales menos que el 8% establecido como mínimo en la Ley General de Educación.

En este sentido, se requiere incrementar el gasto que el sector público (Federación, estados y municipios) destina a la educación; que se establezcan los porcentajes de participación de cada nivel de gobierno con el fin de llegar al 8% como proporción del PIB establecido en la Ley General de Educación mediante un financiamiento concurrente, y focalizar el gasto en aquellas actividades y programas en los que la cobertura es insuficiente y el logro educativo de los alumnos es más bajo.

I.1.5. Vinculación de la política social y económica (Proyectos productivos)

En el PND 2007-2012 se estableció el objetivo: “Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo”, y la estrategia: “Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación, a través de una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Federal y los demás órdenes de gobierno”.

Asimismo, se señala que la pobreza rural, así como la cantidad de familias que continúan ligadas a la producción primaria hace que sea necesario continuar con apoyos para que mejore su productividad y promueva su sustentabilidad.

El Programa Opciones Productivas es una de las principales políticas públicas que el Gobierno Federal opera para apoyar iniciativas productivas mediante acompañamiento técnico y organizacional, con el objetivo de: “Contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la población que vive en condiciones de pobreza, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional”.

La población objetivo del programa son personas que viven en zonas de atención prioritaria rurales; municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de Población, y localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 15 mil habitantes, en municipios de marginación media, baja y muy baja.

En el Quinto Informe de Gobierno se señala que en el Programa Opciones Productivas: “Entre 2007 y junio de 2011 se han invertido más de 3 mil 812 millones de pesos en 32 mil 864 proyectos que han beneficiado a 563 mil personas”.

Las revisiones de la ASF evidencian que a 2010, el programa atendió a 563 mil personas que, respecto de las 5,666 miles de personas que constituían su población objetivo, representaron una cobertura del 9.9%.

El programa tuvo presencia en 56 de los 507 municipios indígenas, el 11.0% de los municipios objetivo; y en 272 localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 15 mil habitantes, esto es, el 1.1% de las 24,975 localidades objetivo.

Lo anterior, muestra la necesidad de destinar recursos al programa, a efecto de que un mayor número de personas en situación de pobreza adquieran capacidades productivas y accedan a fuentes de ingreso sostenible.

I.2. Eje Rector: Economía Competitiva y Generadora de Empleos

En este eje, el PND establece que la finalidad de la política económica será lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Se debe promover un mayor crecimiento económico, incrementar la generación de empleos, promover la inversión, así como la implantación de un marco regulatorio que reduzca los costos de apertura y operación de los negocios, particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

En el Quinto Informe de Gobierno se aborda el eje de política pública de la “Economía competitiva y generadora de empleos”, el cual se concentra en describir los avances en materia económica en los apartados siguientes:

- Mejora regulatoria
- Crecimiento económico y generación de empleos
- Productividad y competitividad

I.2.1. Mejora regulatoria

Simplificación administrativa.

En el PND 2007-2012 se estableció el objetivo: “Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos”, así como la implantación de la mejora regulatoria que promueva la competencia, el crecimiento y reduzca los costos para la apertura y operación de negocios.

En el Quinto informe de Gobierno se menciona que “durante el periodo de enero a junio de 2011, la COFEMER recibió 573 anteproyectos regulatorios, 410 (71.6%) corresponden a solicitudes de exención de MIR; 151 (26.4%) de ellos corresponden a anteproyectos con costos de cumplimiento; y 12 (2.0%) fueron solicitudes de dictamen regulatorio en materia de Reglas de Operación, las cuales se resolvieron mediante dictamen regulatorio”.

Asimismo refiere que: “durante el primer semestre de 2011 y como resultado de la estimación del costo administrativo de todos los trámites inscritos mediante el Modelo de Costeo Estándar, la COFEMER ha desarrollado propuestas para mejorar los trámites que aplican, con la finalidad de tener un impacto positivo en la ciudadanía”.

Al respecto, con la información disponible, la ASF identificó que la COFEMER no cuenta con un esquema de revisión sistemático para modificar y eliminar trámites obsoletos o innecesarios, a fin de que sean más sencillos y menos costosos para los ciudadanos y empresas.

La COFEMER tiene entre sus atribuciones la de revisar los requisitos y plazos aplicados por las autoridades federales, relacionados con el establecimiento y operación de empresas, así como los contenidos en proyectos de disposiciones legislativas y administrativas. Lo anterior, muestra la necesidad de revisar los resultados de la COFEMER en términos de contribuir a la mejora regulatoria que promueva la competitividad de la economía, por medio de la reducción de trámites y plazos.

I.2.2. Crecimiento económico y generación de empleos

MIPYMES

En el PND 2007-2012 se estableció el objetivo: “Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas”, y la estrategia: “Favorecer el aumento de la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades”.

En el Quinto Informe de Gobierno se menciona que “durante los siete primeros meses de 2011, fueron apoyados con una inversión de 146.3 millones de pesos, 32 proyectos para Capacitación y Consultoría empresarial y la formación de consultores especializados, que permitieron mejorar los procesos productivos, administrativos y comerciales, con lo que se benefició a 7,946 MIPYMES, y se conservaron 24,957 empleos”.

Al respecto, con la información disponible, la ASF identificó que en 2010 la Secretaría de Economía por medio del Fondo Pyme apoyó a 84,465 unidades productivas que representó el 1.1% de 5,563,220 empresas establecidas en país, lo que evidencia una participación

marginal en el apoyo a las empresas en el país, ya que estas contribuyen a la generación de 7 de cada 10 empleos, y en conjunto generan el 50.0% del producto interno bruto.

El Fondo Pyme atendió al 1.1% de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas con 3,178.7 millones de pesos. Lo anterior, muestra la necesidad de revisar los impactos en la creación, desarrollo y consolidación de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas con motivo de los apoyos otorgados por el Gobierno Federal, ya que 8 de cada 10 empresas apoyadas no logran tener un año de operación.

Empleo

En el PND 2007-2012 se estableció el objetivo: “Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal”.

En el Quinto Informe de Gobierno se precisa que: “En lo que va de la presente administración hasta el 31 de julio, a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE) se concretaron 16,004,418 atenciones y se logró la colocación, la preservación en un empleo, o la ocupación temporal de 3,986,679 personas”.

“De enero a julio de 2011, mediante los subprogramas y servicios que opera el SNE, se realizaron 2,462,989 atenciones, que permitieron a 588,723 personas colocarse o preservar un empleo, o bien, ocuparse temporalmente. La tasa de colocación observada fue de 23.9%. En comparación con lo alcanzado durante el periodo enero-julio de 2005, las atenciones realizadas y las personas ubicadas en un empleo crecieron en 100.5% y 84.4%, respectivamente”.

“Durante los primeros siete meses de 2011 los cuatro subprogramas del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) registraron 242,555 atenciones que permitieron a 120,806 personas colocarse en un puesto de trabajo con lo cual se alcanzó una tasa de colocación del 49.8%”.

Al respecto, con la información disponible, la ASF identificó que en 2010 la CGSNE de la STPS atendió a 3,956,280 buscadores de empleo, de los cuales 897,156 personas se colocaron por medio de los servicios de vinculación laboral y el PAE, lo que representa el 22.7%; asimismo, el 77.6% del total corresponde a los servicios de vinculación laboral y el 22.4% a los apoyos económicos del PAE. Las metas de colocación para los servicios de vinculación laboral se superaron en 29.3% y las del PAE en 25.4%.

Respecto del PAE, este atendió a 358,162 personas y se logró colocar en un empleo a 201,444 personas. Asimismo, la tasa de colocación de personas fue de 56.2%, en promedio, cifra inferior en 0.8 puntos porcentuales a la prevista de 57.0%, esto es, por cada 100 personas atendidas se lograron colocar a 56.

El PAE atiende a desempleados y subempleados que en 2010 ascendieron a 2.5 millones, por lo que el PAE colocó al 8.0% de la población objetivo de este programa. Lo anterior, muestra la necesidad de revisar las estrategias de vinculación de la oferta y la demanda del mercado laboral, debido a su baja contribución en la promoción del empleo en el ámbito nacional.

I.2.3. Turismo

En el PND 2007-2012 se señala que la mayor integración mundial, aunada a la riqueza cultural y natural de nuestro país, implica que México hoy en día se encuentra en una situación de enorme potencial para que el desarrollo exitoso del sector turismo se vuelva uno de los ejes de desarrollo del país.

En el plan se estableció el objetivo: Hacer de México un país líder en la actividad turística.

En el Quinto Informe de Gobierno se menciona que de enero de 2007 a junio de 2011, el turismo de internación, principal variable del turismo internacional por ser el segmento que genera mayor derrama económica, aumentó 17.8% respecto al periodo de enero de 2001 a junio de 2005, con un gasto medio de 744.4 dólares, 15.7% superior entre ambos periodos de comparación. Estos resultados permitieron un aumento del 26.2% en el ingreso de divisas por visitantes internacionales entre ambos lapsos.

De enero a junio 2011, el ingreso de divisas por turistas internacionales fue de 11,114 millones de dólares (mdd).

En el Informe no se hace referencia al cumplimiento del objetivo contenido en el PND 2007-2012.

Al respecto, con la información disponible, la ASF identificó que en 2010 México no logró avanzar en el cumplimiento del objetivo rector del sector turismo, ya que durante el periodo 2007-2010 el país ha permanecido en el lugar 10 en el ranking turístico del indicador de llegada de visitantes. De los 940 millones de turistas en el mundo, México recibió 22.4 millones en 2010, lo que representó el 2.4% del total. En cuanto a la captación de divisas, de 2007 a 2010 el país pasó del lugar 18 al 23 y recibió ingresos por 11,871.9 mdd, el 1.3% respecto del total, que fue de 919,000.0 mdd.

El turismo constituye un sector prioritario por su contribución al desarrollo económico del país y es una de las actividades de mayor importancia en la escala internacional, por lo que es necesario que el Gobierno Federal, por conducto de la SECTUR, redefina la estrategia para conducir este sector y establezca un plan de acción de mediano plazo a efecto de que se logre cumplir con el objetivo rector de hacer de México un país líder en la actividad turística.

I.2.4. Productividad y Competitividad

Construcción de infraestructura carretera

El PND 2007-2012, establece la necesidad de promover una mayor inversión que permita impulsar proyectos en infraestructura y contar con una oferta de servicios competitivos para el desarrollo del país.

En el Quinto Informe de Gobierno se menciona que de enero a junio de 2011 el Comité Técnico del Fondo aprobó apoyos por 5,421 millones de pesos para impulsar el desarrollo de infraestructura en el país; y 3,244 millones de pesos para el desarrollo y modernización de autopistas de cuota.

Al respecto, con la información disponible, la ASF identificó que al 2009 la SCT puso en operación una longitud de 4,217.3 km, lo que representó un avance del 31.8% de la meta sexenal del Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2007-2012 de construir y modernizar 13,242.7 km de la red federal, y quedaron pendientes un total de 9,025.4 km.

La infraestructura carretera es prioritaria para el Estado y permite el traslado de personas y bienes entre ciudades, comunidades rurales; asimismo constituye un elemento indispensable para impulsar el desarrollo económico, la integración regional, el turismo y el comercio nacional e internacional, por lo que es necesario que el Gobierno Federal, por conducto de la SCT, redefina la estrategia de ampliar y modernizar la red federal carretera y establezca un plan de acción a mediano plazo a efecto de que se logre cumplir con el objetivo de expandir la cobertura de la infraestructura carretera y facilitar su interconexión en el territorio nacional.

I.3. Ejes Rectores: Estado de Derecho y Seguridad; Sustentabilidad Ambiental; y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable

Estado de Derecho y Seguridad.

El eje de política 1. Estado de Derecho y seguridad, del PND 2007-2012, se sustenta en dos premisas básicas: el desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, y esto solo es posible en el marco del Estado de Derecho.

El cumplimiento de la ley es condición de la seguridad de las personas y de su interacción armónica, así como de la confianza de la ciudadanía en su gobierno, por lo que la autoridad debe regirse de manera objetiva, imparcial y honesta, con el fin de garantizar la certeza jurídica y el respeto a los derechos de los ciudadanos.

Para hacer cumplir la ley, el gobierno debe desarrollar principios de prevención, a efecto de evitar la comisión de actos delictivos que transgredan la certeza jurídica de las personas, combatir y sancionar los que se cometan, y minimizar la vulnerabilidad de la población ante desastres naturales originados por los fenómenos climatológicos; por lo que la seguridad pública y el Estado de Derecho forman un binomio esencial para el desarrollo.

I.3.1. Prevención del Delito y Cuerpos Policiales

En el PND 2007-2012 se señala que la prevención del delito es parte sustancial del combate contra el crimen, por ello se necesita impulsar programas y acciones integrales en los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar que se incremente la delincuencia, se afecte la integridad y patrimonio de las personas, o que los jóvenes queden atrapados por el consumo de drogas; por lo que la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir.

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal establece que se requiere dotar a los cuerpos policíacos de mejor equipo y una plataforma tecnológica actualizada, para lo cual propone destinar mayores recursos para equipar, capacitar a las policías y desarrollar infraestructura para realizar sus labores.

El Quinto Informe de Gobierno señala que en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad, se desarrolla una política activa de prevención del delito mediante el impulso de programas que fortalecen el tejido social e inhiben desde su origen la comisión de delitos, y mediante acciones que permiten combatir sistemáticamente a las organizaciones criminales con la presencia de la autoridad. La implementación de la estrategia en cuestión registró los resultados siguientes:

- Con el Programa Enlaces de Prevención se detectaron y reportaron a las coordinaciones estatales 159 zonas de incidencia delictiva clasificadas como sitios en los que se registran faltas administrativas y delitos sin la intervención oportuna de las autoridades locales.
- Se incrementó en 75.6% la cobertura del Programa Comunidad Segura con lo que se llegó a 79 municipios de alta incidencia delictiva, en comparación con los 45 registrados durante el mismo periodo anterior.
- Se impartieron 2,766 pláticas sobre prevención social del delito, con impacto en 189,959 personas de 238 municipios en las 32 entidades federativas del país, de los cuales 128 son municipios beneficiados con recursos del SUBSEMUN.
- En materia de infraestructura y equipamiento de la Policía Federal, a junio de 2011 se avanzó en la modernización de la infraestructura física y el equipamiento de estaciones de policía, de las cuales dos (Estado de México y Chihuahua) están concluidas y siete están en proceso (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Jalisco, dos en Sinaloa, y Veracruz).
- En 2010, el financiamiento conjunto para los programas de seguridad pública de las entidades federativas ascendió a 8,861.4 millones de pesos, de los cuales el 78.1% correspondió al FASP y el 21.9% a las aportaciones efectuadas por las entidades federativas.

Con la fiscalización de la Cuenta Pública 2009 se identificó que los programas para la instrumentación de las estrategias comunidad segura y enlaces para la prevención no se enfocaron hacia delitos de alto impacto social como el secuestro, los homicidios dolosos y el robo con violencia.

Respecto del indicador establecido en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, de disminuir al menos un 10% el número de delitos federales cometidos por cada 100 mil habitantes en 2012, la ASF documentó que en el periodo 2006-2009 no disminuyó el número de delitos cometidos en el país, ya que la tasa de crecimiento anual fue de 7.4%, al pasar de 10,735 a 13,287 delitos por cada 100 mil habitantes, por lo que las acciones de la SSP no alcanzaron resultados relevantes en la tarea de revertir la tendencia en los niveles de incidencia delictiva.

Durante el mismo lapso, los delitos más sensibles para la sociedad o de alto impacto tampoco disminuyeron, siendo el secuestro el que tuvo un mayor incremento (83.3%), al pasar de 0.6 delitos cometidos por cada 100 mil habitantes en 2006 a 1.1 en 2009; seguido de los homicidios dolosos (33.9%), al pasar de 11.2 delitos cometidos por cada 100 mil habitantes en 2006 a 15.0 en 2009, y por último, el robo con violencia (31.6%), al pasar de

140.8 delitos cometidos por cada 100 mil habitantes en 2006 a 185.3 en 2009, por lo que las acciones realizadas por la SSP no han sido suficientes para alcanzar el punto de inflexión en que se comience a revertir la incidencia de dichos delitos.

Para fortalecer su despliegue regional, la Policía Federal (PF) concluyó 2 (12.5%) de las 16 estaciones de policía programadas, respecto de las cuales la ASF constató que en 2009 se encontraban entregadas pero no disponían del equipamiento necesario para operar.

En relación con el comportamiento del FASP, el Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) no dio seguimiento al ejercicio eficiente de sus recursos conforme a los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a fin de asegurar su erogación y aplicación dentro del ejercicio fiscal correspondiente y alcanzar los objetivos para los que se destinaron.

En el periodo 2001-2009, el presupuesto ejercido por la SSP y sus Órganos Administrativos Desconcentrados se incrementó en 26,311,839.5 miles de pesos (363.2%), al pasar de 7,245,347.8 miles de pesos en 2001 a 33,557,187.3 miles de pesos en 2009, con un crecimiento anual de 21.1%; por su parte, la incidencia delictiva se incrementó en 8,875 delitos por cada 100 mil habitantes (201.2%), al pasar de 4,412 delitos en 2001 a 13,287 en 2009, con un crecimiento anual promedio de 14.8%.

El incremento del presupuesto ejercido entre 2001 y 2009 no estuvo asociado a un decremento de la incidencia delictiva, ya que ambas variables aumentaron al mismo tiempo, en lugar de correlacionarse inversamente.

I.3.2. Procuración de Justicia

En materia de procuración de justicia, el PND 2007-2012 señala que es necesario hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, para lo cual se requiere fortalecer la investigación ministerial y policial para lograr con mayor eficacia la integración de las averiguaciones previas, así como establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada. Para tal propósito, se requiere impulsar la capacitación y especialización de los agentes del ministerio público y sus auxiliares bajo estándares y controles que den certeza de que actúan de manera ética y con calidad.

El Quinto Informe de Gobierno señala que la transformación de la PGR a lo largo de esta administración ha permitido incrementar la eficacia y eficiencia de su labor:

- En el periodo septiembre de 2010 a junio de 2011, se despacharon 107,734 expedientes de averiguaciones previas, cifra que representó el 76%, con respecto a 141,770 que se encontraba en trámite en ese periodo, observándose un incremento de 0.4% con relación al resultado de 75.7% obtenido en igual periodo anterior.
- El porcentaje de sentencias condenatorias en materia de delitos del fuero federal fue del 95.5%, lo que refleja la calidad y capacidad técnica del Ministerio Público de la Federación para lograr una adecuada integración de la averiguación previa. Este

resultado significa un incremento de 1.5 puntos porcentuales respecto al 94% observado entre septiembre de 2009 y junio de 2010.

- El número de sentencias condenatorias por cada 100 averiguaciones previas fue del 15.6%, el cual va en ascenso respecto a años anteriores cuando se registraron hasta 11.9% como máximo.
- El porcentaje de delitos cometidos que terminan en condena, que mide las sentencias condenatorias en relación a las averiguaciones previas consignadas, se ubicó en 63.3%; comparado con el 54.7% del periodo anterior, representa un incremento de 15.8%.
- Las sentencias condenatorias por cada 100 delitos federales cometidos se incrementaron, de 35.2 en 2007, a 40.4 en 2011, mientras que las emitidas por cada 100 delitos federales cometidos en materia de delincuencia organizada decrecieron, de 21.2 a 12.2 en el mismo lapso.

Los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, actualizados con datos a 2010 del anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno, indican que a 2010 existían 174,954 averiguaciones previas en trámite, de las que en ese año se despacharon 138,895 (79.4%).

De las averiguaciones previas despachadas, las que se consignaron ante un juez (46,733) representaron el 33.6%; y de éstas, las que dieron lugar a sentencia condenatoria (33,452) representaron el 71.6%, por lo que respecto de ese subuniverso, tres de cada 10 no dieron lugar a un castigo para el presunto responsable.

Con respecto a 2006 las averiguaciones previas en trámite crecieron en promedio anual 4.7%, al pasar de 145,336 a 174,954; en tanto que las despachadas lo hicieron en 3.6%, de 120,685 a 138,895. De éstas, las despachadas por consignación aumentaron 9.5% en promedio anual en el mismo periodo, al pasar de 32,535 a 46,733; y las que lograron una sentencia condenatoria para el inculpado aumentaron cada año 6.4% en promedio, al crecer de 26,101 a 33,452.

El nivel de denuncias ante el MPF en 2006 fue de 109.6 miles de probables delitos cometidos, mientras que para 2010 alcanzó los 132.3 miles de de probables delitos cometidos. Esto significó un crecimiento promedio anual de 3.8%, mayor en 0.2 puntos porcentuales respecto de averiguaciones previas despachadas, y menor en 0.9 puntos porcentuales respecto del incremento medio anual de averiguaciones previas en trámite, en 5.7 respecto al de las despachadas por consignación, y en 2.6 respecto de las que lograron una sentencia condenatoria para el inculpado.

La eficiencia que revela este comportamiento en las variables contrasta con una eficacia menos evidente, ya que mientras el total de sentencias condenatorias obtenidas aumentaron en el periodo, aquellas relacionadas con la delincuencia organizada decrecieron a razón de 15.7% en promedio anual, al pasar de 21.2 por cada 100 delitos cometidos de este tipo en 2007, a 12.7 en 2010.

Para procurar justicia federal se asignó a la PGR, en 2006, un presupuesto de 12,138,788.5 miles de pesos,^{1/} mientras que en 2011 la cifra fue de 11,997,811.2 miles de pesos, lo que significó un decremento real promedio anual de 0.2%.

I.3.3. Reinserción Social

En el PND 2007-2012, el Ejecutivo propone recuperar el sentido original de los centros penitenciarios, para que funcionen como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados. Destaca la necesidad de invertir en infraestructura para asegurar que los centros cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de los mismos, y combatir la corrupción y operación delictiva intramuros en las instalaciones penitenciarias; además de reforzar la vigilancia para detectar y eliminar las redes de delincuencia y corrupción que operan desde el interior de los centros.

El Quinto Informe de Gobierno señala que la Estrategia Penitenciaria Nacional (EPN) 2008-2012 trabaja en la modernización de la infraestructura física y operativa, el combate a la corrupción al interior de los centros de reclusión, y la reforma de los mecanismos de reinserción social. De junio de 2010 a julio de 2011 la implementación de la estrategia en cuestión registró los resultados siguientes:

- A nivel nacional existe una sobrepoblación penitenciaria de 21.7%, inferior en 5.5 puntos porcentuales respecto a la de junio de 2010 (27.3%). Faltan espacios físicos para 40,053 internos.
- En los 10 centros de reclusión federal, con capacidad para 14,090 internos, la población penitenciaria federal fue de 13,252, superior en 52% respecto a la cifra registrada en junio de 2010.
- Se avanzó en la instalación de equipos inhibidores de señal del espectro radioeléctrico. En 2009 se registró que 22 instalaciones contaban con estos sistemas, y para 2011 el número de instalaciones aumentó a 60.
- El número de internos en los CEFERESOS que participó en actividades de reinserción social fue de 4,051, así como 6,300 en actividades laborales y 1,090 recibieron capacitación laboral.

En 2006 la sobrepoblación penitenciaria alcanzó los 48,239 internos (23.3%), en 2009 se elevó a 56,067 (25.5%), y en 2011 se redujo a 40,053 (17.9%), lo que significó un decremento promedio anual de 3.7%; no obstante, con la fiscalización de la Cuenta Pública 2009 se verificó que no se dispone de espacios específicos para la población sujeta a prisión preventiva, lo que continúa presionando la sobrepoblación penitenciaria y afectando el resultado del proceso de reinserción social de los internos.

Con el seguimiento de las acciones emitidas a las observaciones de la fiscalización de la Cuenta Pública 2009, se acreditó la suscripción de compromisos con las autoridades penitenciarias locales para la realización de diagnósticos sobre la instalación de aparatos

^{1/} A precios de 2011.

inhibidores de señal celular, lo que pudo permitir el incremento reportado en el informe de gobierno.

Asimismo, la ASF identificó que en los centros penitenciarios federales, 5,432 internos participaron en los tratamientos educativos, 3,339 en actividades deportivas y 2,500 en las laborales, no obstante, el informe de gobierno no reportó cifras de avance bajo esas mismas categorías, lo que no las hace comparables.

En términos de la reinserción social, la ASF constató que en 2009 el 40.7% (2,462) de los 6,060 internos sentenciados en seis centros federales resultó reincidente, por lo que los programas de tratamiento aplicados por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) no garantizaron la reinserción social del individuo. Asimismo, de los 3,934 internos que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada, en 2009 sólo el 1.1% (42) logró reinsertarse a la sociedad mediante un puesto de trabajo, porcentaje que a su vez significó la mitad de los que lo lograron en 2005 (2.2%).

Para operar la Estrategia Penitenciaria Nacional se asignó al OADPRS, en 2006, un presupuesto de 3,124,460.8 miles de pesos,^{2/} mientras que en 2011 la cifra fue de 10,959,277.8 miles de pesos, lo que significó un incremento real promedio anual de 28.5%.

I.3.4. Combate a la corrupción

En el PND 2007-2012, se plantea consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público, por lo que se necesita consolidar un sistema preventivo de actos de corrupción. Además, buscar las mejores prácticas para un óptimo aprovechamiento de los recursos y expandir su actividad a los aspectos sustantivos de la operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el Quinto Informe de Gobierno se señaló que para atender el objetivo de combatir la corrupción de manera frontal, se realizaron diversas convenciones internacionales en las cuales “se acordaron acciones de coordinación entre las autoridades penales, administrativas, fiscales y comerciales, que participan desde su ámbito de atribución en la prevención y combate a la corrupción y el cohecho internacional.”

También se informó que “Se registraron 5,133 sanciones administrativas a 4,300 servidores públicos. Estas sanciones fueron superiores en 15.5% respecto a las observadas en el mismo periodo de 2010, que se explica principalmente por el incremento significativo de las suspensiones, que pasaron de 1,236 en 2010 a 1,571 en 2011.

“Clasificadas por tipo de sanción 1,984 fueron amonestaciones (38.7%), 1,571 suspensiones (30.6%), 784 inhabilitaciones (15.3%), 233 destituciones (4.5%) y 561 sanciones económicas (10.9%), estas últimas con un monto acumulado de 4,249.9 millones de pesos”.

“La SFP realizó el seguimiento de 1,236 auditorías y 614 revisiones de control, destinadas a mejorar la efectividad, detectar y reducir actos de corrupción, vigilar que la actuación de los

^{2/} A precios de 2011.

servidores públicos se apegue al marco normativo, así como evaluar el desempeño de las instituciones públicas respecto al cumplimiento de sus objetivos, programas y metas, dando prioridad a los procesos de obra pública, adquisiciones y ejercicio presupuestal, por ser éstos donde más incide la aplicación de recursos y por ende los más susceptibles a actos de corrupción. Destaca que el 5.7% de las auditorías realizadas, se efectuaron con un enfoque integral al desempeño para verificar el cumplimiento de la normatividad, programas y metas establecidas, así como para evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales en la APF.”

Si bien en el Quinto Informe de Gobierno se señaló que se debe combatir la corrupción de manera frontal, los resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009 mostraron que la Secretaría de la Función Pública (SFP) careció de elementos probatorios para acreditar la formulación de estrategias coordinadas de inteligencia para combatir la corrupción en las dependencias y entidades de la APF relacionadas con la seguridad pública; asimismo, se constató que: 1) de 8,251 sanciones impuestas en ese año, 4,611, el 55.9%, fueron porque los servidores públicos no presentaron en tiempo y forma su declaración de situación patrimonial; 2,314 sanciones, el 28.0% se derivaron de la comprobación de negligencia del servidor público; y 868, el 10.5% porque se incumplieron los preceptos normativos, y 458, el 5.6%, por otros motivos; 2) una de cada cuatro de las 3,318 auditorías concluidas en 2009, fue para dar seguimiento al cumplimiento de las observaciones realizadas en auditorías previas; 3) 9,641 (el 59.6%) de las 16,171 observaciones determinadas en 2009 fueron recurrentes de años anteriores; 4) sólo 2,225 auditorías programadas se asociaron a los mapas de riesgos de las dependencias y entidades; y 5) en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, México ha mantenido su calificación de 3.3 puntos; sin embargo, en la posición ha disminuido 19 lugares al pasar del número 70 en 2006 al 89 en 2009.

Es importante señalar que los trabajos de auditoría se desarrollaron durante el ejercicio fiscal 2010, sin que la SFP aportara elementos adicionales correspondientes a este ejercicio. Las acciones para solventar la problemática detectada por la ASF iniciaron en 2011.

El presupuesto promedio asignado para estas acciones de 2010 a 2012 fue de 5,358.6 millones de pesos. Las asignaciones han disminuido en 9.4%, al pasar de 5,561.9 millones de pesos en 2010 (presupuesto aprobado) a 5,041.8 millones de pesos 2012 (proyecto de presupuesto).

I.3.5. Derechos humanos

El PND 2007-2012 propuso asegurar el respeto a los derechos humanos, ya que constituye una tarea que no solamente implica la restitución en el goce de tales derechos, sino desarrollar esquemas mediante los cuales sea posible prevenir su violación. Para ello se requiere llevar a cabo acciones preventivas de capacitación y concientización de los servidores públicos; además de medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias a los derechos humanos.

En el Quinto Informe de Gobierno se informó que conforme al objetivo de “asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa, el 10 de

junio de 2011, se promulgaron reformas constitucionales en materia de derechos humanos,^{3/} que obligan a todas las autoridades del Estado mexicano a respetar y proteger los derechos humanos de cada una de las personas que habitan o transitan por el país”, y que constituyen un avance trascendental para la cultura de la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

Asimismo, se informó que “Con la ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 (PNDH), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), promovió la inclusión de la perspectiva de los derechos humanos en la definición e implementación de las políticas públicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Gobernación, en el periodo de septiembre de 2010 a julio de 2011, por conducto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) impulsó acciones de armonización legislativa en materia de derechos humanos de las mujeres ante el Congreso Federal y los congresos locales, para lo cual trabajó una propuesta integral de reformas penales para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres.

En lo que respecta a la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (CIPSTP), del 1o. de septiembre de 2010 al 1o. de julio de 2011, llevó a cabo las actividades siguientes:

- El 8 de octubre de 2010 se firmó un convenio de colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), para capacitar a funcionarios de los tres niveles de gobierno de todo el país sobre el tema de trata de personas.
- Entre el mes de septiembre de 2010 y agosto de 2011, se capacitó en materia de trata de personas a 18 mil personas en 28 entidades federativas, destacando la participación de funcionarios, estudiantes de nivel básico, medio y superior, padres de familia y académicos.
- El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, realizó la traducción de los mensajes principales de la Campaña Federal ‘Prevenir y Combatir la Trata de Personas’ a 21 lenguas indígenas.
- En cumplimiento a las estrategias y líneas de acción del PNDH, del 1o. de septiembre de 2010 al 1o. de agosto de 2011, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos impulsa la elaboración de los programas y proyectos que se describen a continuación:
 - El anteproyecto del Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos, a través de la Subcomisión de Educación en Derechos Humanos.
 - El anteproyecto del Programa Nacional Gerontológico, a través de la Subcomisión de Grupos Vulnerables, coordinado por el Instituto Nacional para las Personas Adultas Mayores.

^{3/} Los artículos reformados fueron: 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La Secretaría de Gobernación continuó la coordinación de los trabajos entre la Federación y las entidades federativas para consolidar una política de Estado en materia de derechos humanos.
- En atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares dictadas por organismos internacionales especializados en derechos humanos, del 1o. de septiembre de 2010 al 1 de agosto de 2011 se llevaron a cabo las siguientes acciones:
 - Al mes de agosto de 2011 están vigentes para el Estado mexicano tres medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y 38 medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
 - En el periodo comprendido entre septiembre de 2010 y junio de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió un total de 83 recomendaciones por alguna violación al derecho humano, 55 (66.3%) fueron dirigidas a alguna autoridad integrante de la Administración Pública Federal, de las cuales 33 han sido aceptadas, 21 se encuentran en tiempo para ser aceptadas y una ha sido rechazada.
- En materia de cumplimiento de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha dado cumplimiento a los resolutivos de 4 casos.
- El 25 de mayo de 2011 se publicó la Ley de Migración, norma jurídica que constituye un instrumento que atiende el fenómeno de la migración de manera integral, que privilegia el respeto a los derechos humanos y dignidad humana del migrante.
- Se firma el Convenio Marco de Colaboración por medio del cual se establecen compromisos en el ámbito federal para realizar acciones coordinadas para la prevención y combate al secuestro de migrantes, del 31 de agosto de 2010. Dicho Convenio lo firmaron las secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- El 3 de noviembre de 2010, las secretarías de Gobernación, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, así como la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, suscribieron el Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas.
- La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) llevó a cabo las acciones siguientes:
 - Inició 91 averiguaciones previas relacionadas con el delito de trata de personas y fueron determinadas 55, de las cuales se consignaron 37. Entre las probables víctimas se encuentran personas mexicanas y provenientes de Argentina, China, Colombia, Guatemala, Honduras, Venezuela, El Salvador y Hungría.
 - Otorgó atención a 182 víctimas de probable trata de personas en los Centros de Atención Integral proporcionándoles los siguientes servicios: 187 de ventanilla única, 250 de apoyo legal, 197 de apoyo emocional, 196 en materia de trabajo social, 37 servicios itinerantes, 96 acompañamientos y 23 canalizaciones a diversas instituciones. Asimismo, se transfirió a 25 víctimas al Refugio Especializado de Atención Integral y Protección a Víctimas de Trata.

- El 21 de octubre de 2010 se instaló la Red de Alcaldes por la Seguridad y la Convivencia Ciudadana que fue integrada por 76 municipios, con el fin de establecer un Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Del 6 de diciembre de 2010 al 20 de enero de 2011, se desarrolló la Campaña sobre la Visibilización de la Violencia contra las Mujeres en medios masivos de comunicación.”

Si bien en el Quinto Informe de Gobierno se señaló las acciones realizadas en cumplimiento del objetivo de la política pública en materia de derechos humanos que articulan el PND 2007-2008, y se menciona en las estrategias que las acciones fueron con la ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 (PNDH), no se destaca que la Secretaría de Gobernación promovió, coordinó, orientó y dio seguimiento a los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El presupuesto promedio asignado para la SEGOB para el cumplimiento del PNDH, de 2010 a 2012 fue de 12,416.6 millones de pesos para el cumplimiento de los programas en materia de derechos humanos. Las asignaciones han disminuido en un 81.2%, al pasar de 5,374.1 millones de pesos en 2010 (presupuesto aprobado) a 1,008.1 millones de pesos en 2012 (proyecto de presupuesto).

El presupuesto promedio asignado para la CNDH, de 2010 a 2012 fue de 3,271.6 millones de pesos para el cumplimiento de los programas en materia de derechos humanos. Las asignaciones han aumentado en un 43.9%, al pasar de 889.6 millones de pesos en 2010 (presupuesto aprobado) a 1,280.3 millones de pesos en 2012 (proyecto de presupuesto).

I.3.6. Protección civil

Para minimizar la vulnerabilidad de la población ante los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales que representan un riesgo permanente a la seguridad de la población, el PND 2007-2012 señala que se seguirá dando prioridad a los programas del Sistema Nacional de Protección Civil, a efecto de acudir con la mayor celeridad posible a los lugares azotados por las fuerzas de la naturaleza; además, se deberán revisar cuidadosamente los procedimientos para asignar los recursos del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN) a las autoridades correspondientes, y la entrega de apoyos a la población con la agilidad que esta materia requiere.

Asimismo, señala que la conformación geológica del territorio y las condiciones climáticas de las distintas regiones, así como los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales representan un riesgo permanente a la seguridad de la población. Se trabajará para minimizar la vulnerabilidad de la población ante estos fenómenos. Para ello se definió el objetivo de garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.

En el Quinto Informe de Gobierno se señaló que durante el periodo del 1 de septiembre de 2010 a agosto de 2011, se llevaron a cabo seis Jornadas Regionales de Protección Civil. En el marco de estas jornadas se capacitó a 370 profesionales de la construcción, para la

conformación de una red nacional de evaluadores que tiene por objeto determinar el nivel de vulnerabilidad estructural de diversas construcciones antes y después de un sismo de gran magnitud.

Asimismo, en el Quinto Informe de Gobierno se indicó que se apoyó la elaboración de 25 atlas estatales de riesgos con financiamiento y soporte técnico en la definición de contenidos y alcance, así como en su publicación.

Con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2009, la ASF verificó que en relación con la capacitación, en materia de protección civil, el CENAPRED realizó estas acciones en 17 (53.1%) de las 32 entidades federativas del país, debido a que para ese año sólo dispuso de 4 instructores para atender el total de las necesidades de capacitación en las 32 entidades federativas del país.

Por lo que hace a la instrumentación de programas para enfrentar desastres hidrometeorológicos; se comprobó que el 50.0% (16) de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal carecieron de este tipo de programas; además de que ninguna entidad federativa contó con un programa para atender emergencias por sismos, hundimientos, agrietamientos o laderas inestables; el 6.9% (17) de los 2,440 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal dispusieron de un programa de protección civil.

Al 2010 no operó el Sistema Nacional de Información para la Protección Civil, el Sistema de Análisis y Visualización de Escenarios de Riesgo (SAVER), el Centro Nacional de Comunicaciones (CENACOM), el Sistema de redes de monitoreo y/o detección para la prevención de fenómenos naturales y el Centro Nacional de Operaciones, los cuales requiere para articular y coordinar acciones entre los tres niveles de gobierno participantes en el Sistema Nacional de Protección Civil; asimismo, no se logró conformar el Atlas Nacional de Riesgos, ya que 5 (15.6%) de las 32 entidades federativas faltaron de conformar su atlas de riesgo y no definió el número de municipios que por sus niveles de riesgo debieran contar con ese instrumento.

El presupuesto promedio asignado para estas acciones de 2010 a 2012 fue de 134.4 millones de pesos. Las asignaciones se han incrementado en 46.4%, al pasar de 77.9 millones de pesos en 2010 (presupuesto aprobado) a 244.6 millones de pesos 2012 (proyecto de presupuesto).

I.3.7. Desarrollo Sustentable

Sustentabilidad Ambiental.

En el PND 2007-2012 se establece que la sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

Uno de los principales retos que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y del desarrollo económico y social. Solo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable.

Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por la pobreza, el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro ambiental.

Para que el país transite por la senda de la sustentabilidad ambiental es indispensable que los sectores productivos y la población adopten modalidades de producción y consumo que aprovechen con responsabilidad los recursos naturales; por lo que el Gobierno Federal busca favorecer esta transformación, para lo cual diseñará las políticas y los programas ambientales en estrecha coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales.

México enfrenta grandes retos en todos los aspectos de la agenda ambiental. Esta agenda comprende temas fundamentales, entre otros, la conservación y uso del 1) aire, 2) agua, 3) suelo, 4) la preservación de la biodiversidad, y 5) la procuración de justicia ambiental:

I.3.7.1. Aire

En el PND 2007-2012 se estableció la estrategia de “Promover el uso eficiente de energía en el ámbito doméstico, industrial, agrícola y de transporte.”

En el Quinto Informe de Gobierno se informó que al mes de diciembre de 2010, el número de Programas de Gestión de la Calidad del Aire (ProAire) vigentes llegó a 10, para los cuales la SEMARNAT se encuentra desarrollando una metodología estándar que permita dar seguimiento a las acciones y evaluar sus resultados.

Para 2011 los ProAires vigentes son nueve, ya que el caso del correspondiente a la ZMVM 2002-2010 concluyó su vigencia, pero se encuentra en proceso la renovación.

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2005, la ASF verificó la vigencia de 5 ProAires, por lo que en comparación con lo señalado en el Quinto Informe de Gobierno 2011, se observó que después de seis años se avanzó en el establecimiento de 4 ProAires, ello significó que de las 52 ciudades con red de monitoreo de contaminantes atmosféricos, 9 (17.3%) contaron con dicho programa.

El presupuesto promedio asignado para estas acciones de 2006 a 2012 fue de 87.9 millones de pesos. Las asignaciones han incrementado en 6.8% en promedio anual, al pasar de 19.1 millones de pesos en 2006 (presupuesto aprobado) a 28.5 millones de pesos en 2012 (proyecto de presupuesto).

I.3.7.2. Agua

En el PND 2007-2012 se estableció el objetivo de “Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua”.

En el Quinto Informe de Gobierno se reportó que “la calidad del agua se evalúa mediante tres indicadores: Demanda Bioquímica de Oxígeno a cinco días (DBO5), Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Sólidos Suspendidos Totales (SST), los cuales determinan las condiciones fisicoquímicas de los sitios de monitoreo en los cuerpos de agua.

Al respecto se señaló que durante 2010 se operaron un total de 1,604 estaciones o sitios de monitoreo. En 652 sitios se monitoreo la DBO5; en 725 se dio seguimiento a la DQO y en 799 sitios los SST, lo que significó un incremento de 7.8%, 12.2% y 7.4%, respectivamente, con relación al número de sitios monitoreados en 2009”.

Con la fiscalización de la Cuenta Pública 2005 se comprobó que para controlar la contaminación de las 975 cuencas y subcuencas del país, la CONAGUA dispuso de 496 estaciones de monitoreo, es decir, una cobertura de 0.5 estaciones por cada cuerpo de agua; la cual en 2010 pasó a 1.6 estaciones por cuenca o subcuenca, al operar 1,604 estaciones de monitoreo en ese año.

El presupuesto promedio asignado para estas acciones de 2006 a 2012 fue de 4,677.3 millones de pesos. Las asignaciones se ha incrementado 8.5% en promedio anual, al pasar de 1,679.8 millones de pesos en 2006 (presupuesto aprobado) a 2,733.4 millones de pesos en 2012 (proyecto de presupuesto).

I.3.7.3. Suelos

En el PND 2007-2012 se estableció el objetivo de Reducir el impacto ambiental de los residuos, mediante la estrategia de promover la remediación de suelos en sitios contaminados.

El Quinto Informe de Gobierno señala que en cuanto a la remediación de suelos contaminados con materiales o residuos peligrosos, el Sistema de Información de Sitios Contaminados registra los sitios potencialmente contaminados detectados a nivel nacional, a fin de contar con información que permita: determinar la prioridad de atención con base en el riesgo ambiental y a la salud humana que representan; realizar un seguimiento desde su identificación y caracterización hasta su remediación y, en su caso, reincorporar el sitio a las actividades productivas.

A diciembre de 2010 se identificaron 548 sitios contaminados en 29 entidades federativas. En cuanto a las acciones de remediación en sitios contaminados a cargo de la SEMARNAT y los gobiernos locales, se señala que se están realizando acciones en 4 sitios.

Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2005, se detectó que en ese año se registraron 432 sitios contaminados por residuos peligrosos en 27 entidades federativas, lo que en comparación con 2010 significó un incremento del 26.9% (116 sitios) en el número de sitios contaminados, y del 7.4% (2) en el número de entidades federativas con registro de suelos contaminados por residuos peligrosos.

Asimismo, se verificó que de 45 sitios contaminados y de los que su remediación está a cargo de la SEMARNAT y los gobiernos locales, se había iniciado la remediación de 5 (11.1%), por tanto, para 2011 la secretaría había concluido con las acciones de remediación de un sitio.

El presupuesto promedio asignado para estas acciones de 2006 a 2012 fue de 317.0 millones de pesos. Las asignaciones se han incrementado en 43.3% en promedio anual, al pasar de 40.0 millones de pesos en 2006 (presupuesto aprobado) a 346.2 millones de pesos 2012 (proyecto de presupuesto).

I.3.7.4. Biodiversidad

El PND estableció como objetivo “Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país”.

- Áreas Naturales Protegidas (ANP)

En el Quinto Informe de Gobierno se informó que al mes de julio de 2011 se han acumulado un total de 174 ANP decretadas que corresponden a una superficie de 25,384.8 miles de hectáreas, 12.9% del territorio nacional.

Además, se señaló que se destinaron recursos por alrededor de 5 millones de pesos para fortalecer la operación de 16 ANP, mediante acciones continuas e integrales de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

En la Fiscalización de la Cuenta Pública 2009, la ASF determinó que de 173 ANP decretadas al 31 de diciembre de ese año, con una superficie de 25,250.9 miles hectáreas, que en comparación con lo señalado en el Quinto Informe de Gobierno, en 2010 se decretó una nueva ANP que incrementó en 133.9 miles de hectáreas la superficie sujeta a este esquema de conservación; pero de acuerdo con los resultados obtenidos por la ASF en 2009, de las 173 ANP decretadas en ese año las que el 81.0% (140 ANP) dispuso de Programa de Conservación y Manejo, por lo que 9,312.0 miles de hectáreas decretadas como ANP no cuentan con estrategias y acciones definidas para la conservación de los ecosistemas y biodiversidad que albergan.

Además, como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2006 se obtuvo que la CONANP destinó 148.8 millones de pesos para la operación de las 158 ANP decretadas a ese año, de los que 18.0 millones (12.1%) fueron destinados a 2 ANP (Pantanos de Centla y Montes Azules), que en relación con lo señalado en el Quinto Informe de Gobierno, fueron superiores en 260.0% respecto de los 5 millones de pesos destinados en 2009 a la operación de 16 ANP.

El presupuesto promedio asignado para estas acciones de 2010 a 2012 fue de 1,001.4 millones de pesos. Las asignaciones se han incrementado en 3.4% en promedio al año, al pasar de 960.6 millones de pesos en 2010 (presupuesto aprobado) a 1,089.9 millones de pesos 2012 (proyecto de presupuesto).

- Vida Silvestre

En el Quinto Informe de Gobierno se señala que las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) contribuyen a la conservación del hábitat natural, la continuidad de los procesos evolutivos de las especies, bienes y servicios ambientales, generación de empleos y entrada de divisas, además de coadyuvar a abatir el tráfico y apropiación ilegal de vida silvestre, mediante el aprovechamiento sustentable de especies de flora y fauna silvestre.

Asimismo, indica que a junio de 2011 se alcanzó un acumulado de 10,607 UMA (2,459 de manejo intensivo y 8,148 de manejo en vida libre), con una superficie total superior a los 35.7 millones de hectáreas que representan 18.2% del territorio nacional, al incorporarse en ese año 331 UMA con una superficie superior a las 742.0 mil hectáreas.

Con la Fiscalización de la Cuenta Pública 2008, se verificó que la SEMARNAT incorporó 638 UMA, con una superficie de 1,880.6 miles de hectáreas, que en comparación con lo señalado en el Quinto Informe de Gobierno, fueron superiores en 92.7% respecto de las 331 UMA incorporadas en 2011 y en 153.5% respecto de las 742.0 miles de hectáreas incorporadas ese mismo año, lo que significó una menor contribución en la conservación de las especies y su hábitat.

El presupuesto promedio asignado para estas acciones de 2009 a 2012 fue de 196.0 millones de pesos. Las asignaciones se han incrementado en 33.3% en promedio anual, al pasar de 134.1 millones de pesos en 2009 (presupuesto aprobado) a 317.7 millones de pesos en 2012 (proyecto de presupuesto).

I.3.7.5. Procuración de Justicia Ambiental

En el PND 2007-2012 se estableció el objetivo de “garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables”.

En el Quinto Informe de Gobierno se indicó que a fin de detener el deterioro del medio ambiente y propiciar la disminución de contaminantes, durante 2011, en el marco del Programa de Inspección y Vigilancia a Fuentes de Contaminación de Jurisdicción Federal, durante el periodo enero-junio de 2011 se realizaron 3,379 visitas de inspección a los establecimientos, 26% menos con relación al mismo periodo de 2010, debido a que se dio prioridad a la realización de acciones en las fuentes de contaminación con mayor impacto ambiental.

Asimismo, indica que de enero a junio de 2011 se pusieron en marcha y se dio seguimiento a 44 programas de inspección y vigilancia en Áreas Naturales Protegidas, con los que se realizaron en los primeros seis meses del año 449 recorridos de vigilancia, 63 operativos y el levantamiento de 338 actas de inspección.

En la Fiscalización de la Cuenta Pública 2004, se verificó que de acuerdo con el Padrón de Empresas de Competencia Federal la PROFEPA registró un universo de 35,069 empresas sujetas a inspección y vigilancia, de las que en 4,605 (13.1%) realizó dichas acciones, por lo que de acuerdo con lo señalado en el Quinto Informe de Gobierno, en 2011 la procuraduría logró una cobertura de 9.6% al inspeccionar 3,379 establecimientos de competencia federal.

Como resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2006, se comprobó que la PROFEPA alcanzó una cobertura promedio de inspección en ANP de 15.2% en materia de vida silvestre, forestal, impacto ambiental, recursos marinos y Zona Federal Marítimo Terrestre, al inspeccionar en promedio a 24 de las 158 ANP decretadas en ese año, mediante 1,087 inspecciones, 592 recorridos de vigilancia y 35 operativos que comparados con lo señalado en el Quinto Informe de Gobierno, los 449 recorridos realizados en 2011 resultaron inferiores en 31.8%, en tanto que los 63 operativos realizados en 2011 fueron superiores en 80.0%.

El presupuesto promedio asignado para las acciones de inspección industrial y de recursos naturales del periodo 2006-2012 fue de 201.9 millones de pesos. Las asignaciones se han

incrementado en 46.6% en promedio al año, al pasar de 35.4 millones de pesos en 2006 (presupuesto aprobado) a 351.2 millones de pesos en 2012 (proyecto de presupuesto).

I.3.8. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable

El PND 2007-2012 en el eje 5 Democracia efectiva y política exterior responsable postula que “para lograr el desarrollo humano sustentable, las estrategias a seguir requieren del ejercicio de una democracia efectiva como forma de vida de los ciudadanos y de una política exterior responsable y activa”.

“El plan busca reafirmar que la democracia constituye la base de la convivencia de todas las instancias de la vida nacional. A partir de ello, debe reconocerse que la construcción de acuerdos por medio del diálogo entre las distintas fuerzas políticas del país es una condición fundamental para avanzar en una estrategia integral de desarrollo humano sustentable.”

En el plan se destaca que “el Gobierno Federal hará todo lo necesario para desempeñarse con eficacia, responsabilidad y transparencia en todas sus acciones y competencias. Es por ello que la APF desempeñará sus funciones e instrumentará las políticas públicas con estricto apego a la ley. Toda política que esté planteada desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable buscará, en todo momento, reflejar las demandas de la ciudadanía, propiciando su participación responsable en la toma de decisiones.”

“La política exterior debe servir como palanca para promover el desarrollo humano sustentable. Esto significa utilizar la política exterior para mejorar los niveles de vida de los mexicanos, tanto de los que viven en el territorio nacional como de los migrantes.”

El plan propone “impulsar que el Gobierno Federal realice un esfuerzo específico por fortalecer las instituciones de la República y por fomentar y desarrollar un federalismo responsable en todos los órdenes de la política pública.”

El PND 2007-2012 destaca, entre otros, dos temas: 1. Democracia efectiva, en lo relativo a la eficacia y eficiencia gubernamental; y 2. Política exterior responsable.

I.3.8.1. Democracia Efectiva

Eficacia y eficiencia gubernamental

Los servidores públicos están obligados a facilitar el acceso de la población a los beneficios que les corresponden, en este contexto, el Ejecutivo Federal consideró necesario implementar estrategias que impulsen la transparencia y la rendición de cuentas; y la mejora de la gestión mediante la profesionalización de los servidores públicos y la mejora de los procesos.

Transparencia y Rendición de Cuentas

En materia de transparencia, en el Quinto Informe de Gobierno se señaló que en cuanto al objetivo: “promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno”, se presentaron los avances siguientes:

- De enero a julio de 2011 ingresaron a la APF 74,223 solicitudes de información, cifra superior 5.4% respecto de la registrada en el mismo periodo del año previo. De éstas, el 95% fueron formuladas por vía electrónica a través de la plataforma INFOMEX. Asimismo, en el periodo se interpusieron ante el IFAI 3,896 recursos de revisión, lo que representó un decremento de 22% respecto de lo registrado en el mismo periodo de 2010.
- En relación con los tiempos promedio de respuesta a las solicitudes de información, en el caso de las solicitudes de información pública el tiempo promedio de respuesta fue de 14.5 días hábiles, mientras que el límite normativo señalado es de 20; en el caso de corrección de datos personales se registró un promedio de 13.2 días, inferior a los 30 días que señala la normativa, y respecto del acceso a datos personales el tiempo promedio de respuesta fue de 10.9 días, mayor a los 10 días estipulados en la norma.
- En noviembre de 2010 el IFAI suscribió con Yucatán el acuerdo de colaboración número 32 para la adopción del Sistema INFOMEX, con el que se terminó el proceso de celebración de dichos acuerdos con las entidades federativas, y en octubre del mismo año hizo lo propio con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- En septiembre de 2011 el sistema INFOMEX estaba en operación en 24 entidades y se tenía programado el inicio de operaciones en las ocho restantes durante 2011 e inicios de 2012. Por medio de dicho sistema era posible hacer solicitudes a 3,534 instituciones federales y locales, con lo que se cubría potencialmente a 80 millones de personas, el 70% de la población nacional.
- El IFAI inició la capacitación de su personal, diseñó un mecanismo para la recepción y atención de solicitudes de protección de datos, elaboró una estrategia de promoción y difusión de este nuevo derecho e inició un proceso de rediseño institucional para atender las nuevas facultades que le otorgó la Ley. Por otra parte, en coordinación con la Secretaría de Economía elaboró el anteproyecto del reglamento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.
- Respecto de la protección de datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la APF, el IFAI revisó 10 sistemas de datos personales en posesión de cuatro dependencias y entidades de la APF, así como el Sistema Anticipado de Información de Pasajeros (APIS) en posesión del Servicio de Administración Tributaria, y emitió las recomendaciones que consideró pertinentes.
- Del 1 de septiembre de 2010 al 30 de junio de 2011 el IFAI capacitó aproximadamente a 1,332 servidores públicos estatales y municipales de 11 entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Asimismo, de enero a julio de 2011 capacitó a 5,639 servidores públicos adscritos a 178 dependencias y entidades de la APF.
- En relación con la atención a particulares, de enero a julio de 2011 el IFAI otorgó 13,011 asesorías: atendió a 1,154 (8.9%) personas de manera presencial, respondió 2,236 (17.2%) llamadas telefónicas de asesoría, proporcionó 2,167 (16.6%) asesorías vía telefónica y atendió 7,454 (57.3%) llamadas a través del TELIFAI.

Con el análisis de la información disponible en los documentos de rendición de cuentas, la ASF observó que en el periodo 2005-2010 las solicitudes de acceso a la información pública y corrección de datos personales se incrementaron a un ritmo promedio anual de 19.5%, al pasar de 50,127 solicitudes en 2005 a 122,138 durante 2010; por su parte, el crecimiento promedio anual de las solicitudes atendidas fue de 20.1%, al pasar de 42,798 solicitudes atendidas en 2005 a 107,142 en el 2010.

Respecto de los recursos de revisión interpuestos por los ciudadanos debido a inconformidades con las respuestas a su solicitud, éstos se incrementaron durante el periodo 2005-2010 a un ritmo de crecimiento anual promedio de 25.3%, al pasar de 2,639 en 2005 a 8,160 durante 2010. La proporción de recursos interpuestos ante el IFAI en relación con el total de respuestas emitidas fue de 7.6% en 2010, lo que evidenció el número de respuestas que no satisficieron al solicitante.

Por lo que respecta a la Rendición de cuentas, en el Quinto Informe de Gobierno se señaló que en cuanto al objetivo establecido en el PND 2007-2012 de “promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno”, conforme a las estrategias se presentaron los avances siguientes:

Estrategia: “coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales”:

- La Secretaría de la Función Pública (SFP), revisó los acuerdos de coordinación con Jalisco, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, y avanzó en el establecimiento del modelo de Acuerdo con Aguascalientes, Campeche, Michoacán y Veracruz.
- La SFP actualizó el Catálogo de Observaciones de Auditoría a Programas Federalizados y elaboró la Guía para la Integración de Expedientes de Obra Pública a Precio Unitario. Además, con la participación de los Órganos Estatales de Control, la ASF y los órganos de fiscalización superior inició los trabajos para la conformación del Sistema Nacional de Fiscalización.

Estrategia: “promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable”:

- La SFP y el Sistema Internet de la Presidencia de la República definieron los lineamientos básicos y los criterios de calidad mínimos de los portales institucionales de la APF; con base en éstos se evaluaron en 2010 los portales de 233 instituciones de la APF. De las dependencias y entidades evaluadas, 171 (73.4%) tuvieron un cumplimiento mínimo sobresaliente del 85% de los criterios, mientras que en 2009 fueron 132 las instituciones federales que se ubicaron en ese nivel de desempeño.

Los resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009 mostraron que la SFP careció de elementos probatorios para: 1) implementar mecanismos de medición y evaluación para determinar en qué medida se mejoró la rendición de cuentas en la APF; 2) conocer, en su página WEB, de manera accesible los resultados de las acciones realizadas por la dependencia en 2009, en materia de rendición de cuentas; 3) establecer objetivos y metas anuales, e identificar acciones de transparencia en los trámites y servicios de las

dependencias y entidades de la APF; 4) medición anual del indicador: “Vigilar el Proceso de Difusión Pública de Información Focalizada a través de las Páginas Electrónicas de Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal” y 5) identificar, por medio de la Herramienta de Comunicación utilizada por el IFAI, el seguimiento realizado por los OIC a la información y observaciones formuladas que notifica de manera directa el IFAI a las dependencias y entidades de la APF.

I.3.8.2. Mejora de la Gestión

Profesionalización de los Servidores Públicos

En el PND 2007-2012 se estableció que una de las estrategias para mejorar la gestión es “Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal”. En el Quinto Informe de Gobierno se informó que “al 30 de junio de 2011, el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada (SPC) se integró por 36,028 puestos de los niveles de Enlace hasta de Director General: 1,872 plazas de Gabinete de Apoyo y 515 plazas de Libre Designación, en 75 instituciones”. Respecto de los siete subsistemas que integran el SPC se señalaron los avances siguientes:

- “El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos que determina necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiere la APF, en enero de 2011 se realizaron modificaciones al Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), al incluir nuevas reglas para mejorar la calidad de la información y la interrelación con otro tipo de registros. A junio de 2011, se incrementó a 1,328,917 el registro de servidores públicos en el RUSP, 72% mayor respecto de los 771,784 registrados a septiembre de 2010.
- “En el Subsistema de Ingreso, de los 3,743 concursos publicados en el primer semestre de 2011, en 1,776 se determinó un ganador, 662 fueron declarados desiertos, 65 fueron cancelados y 1,240 continúan en proceso. Del 1 de enero al 30 de junio de 2011, se realizaron 1,196 nombramientos temporales.
- “El Subsistema de Desarrollo Profesional define la elaboración de planes individualizados de carrera para brindar la oportunidad de ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico. De enero a junio de 2011 se realizaron 186 movimientos laterales, 34% mayor a los 138 realizados en el mismo periodo de 2010.
- “En el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, de enero al 30 junio de 2011, se realizaron un total de 9,815 acciones de capacitación con 43,547 participantes.
- “En el Subsistema de Evaluación del Desempeño, en enero y febrero de 2011, se realizó el proceso anual de evaluación de desempeño 2010, el cual se aplicó a 20,609 servidores públicos sujetos al SPC.
- “En el Subsistema de Separación, durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2010 y el 20 de julio de 2011, se registraron 2,344 separaciones.

- “En el Subsistema de Control y Evaluación, en el primer semestre de 2011 se registraron vía sistema 72 Programas Operativos Anuales Institucionales del SPC y se comprometió un avance general de 90%.”

Con el análisis de los documentos de rendición de cuentas, la ASF identificó que los servidores públicos incorporados en el SPC fueron 35,690 plazas al 2010, lo que significa un decremento medio anual del 2.2% respecto de 2008 donde se registraron 37,309 plazas.

El presupuesto autorizado para el SPC en la APF, en términos reales, disminuyó en promedio anual 21.3% de 529,955.7 miles de pesos en 2008 a 327,947.4 miles de pesos en 2010.

El presupuesto asignado a la Secretaría de la Función Pública para administrar el SPC disminuyó en términos reales en 33.9%, de 238,389.1 miles de pesos en 2008 a 104,199.2 miles de pesos en 2010.

I.3.8.3 Mejora de los Procesos

En el Quinto Informe de Gobierno se informó que “El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG) busca la provisión de bienes, trámites y servicios con la máxima calidad, y de manera simultánea alcanzar mayor efectividad y minimizar los costos por parte de las instituciones públicas y del Gobierno Federal.

“- De septiembre de 2010 a julio de 2011 el Sistema de Administración del PMG registró 734 proyectos de mejora en 222 instituciones, con lo cual se avanza en la consolidación de los resultados en materia de mejora de la gestión. Entre los principales resultados derivados de la ejecución de estos proyectos se encuentran:

- ‘Gestión Electrónica’ en la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; ‘Express Autor’ del Instituto Nacional del Derecho de Autor; el ‘Sistema de Legalización y Apostilla’ de la Secretaría de Gobernación; la ‘Gestión del Riesgo en Medicamentos/Sistema Electrónico de Trámites Sanitarios’ de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios; el ‘Manual de Criterios y Trámites Migratorios’ del Instituto Nacional de Migración; el ‘Modelo de Administración por Procesos’ del Instituto Mexicano del Petróleo; y el ‘Sistema Institucional de Información de Becas, Estímulos y otros Medios de Apoyo’ del Instituto Politécnico Nacional.

“ Con la ejecución de dichos proyectos se ha logrado reducir los tiempos de resolución de trámites, eliminar requisitos, disminuir costos al ciudadano, mejorar la atención a la ciudadanía, así como simplificar y automatizar los diferentes procesos.”

Al respecto, los resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009 mostraron que la Secretaría de la Función Pública (SFP) careció de elementos probatorios para: 1) verificar los avances y resultados de las acciones contenidas en los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión de las instituciones; 2) acreditar la evaluación integral de los resultados globales sobre la implementación de los Proyectos Integrales de Mejora de la

Gestión en la APF, para determinar el impacto de las mejoras, y 3) conocer la opinión de los usuarios en la mejora de la calidad de trámites y servicios.

Es importante señalar que los trabajos de auditoría se desarrollaron durante el ejercicio fiscal 2010, sin que la SFP aportara elementos adicionales correspondientes a este ejercicio. Las acciones para solventar la problemática detectada por la ASF iniciaron en 2011.

El presupuesto promedio asignado para estas acciones de 2010 a 2012 fue de 5,358.6 millones de pesos. Las asignaciones han disminuido en 9.4%, al pasar de 5,561.9 millones de pesos en 2010 (presupuesto aprobado) a 5,041.8 millones de pesos 2012 (proyecto de presupuesto).

I.3.8.4. Política Exterior Responsable

En el PND 2007-2012 se señala que el interés nacional determina contar con una política exterior activa, que tome la iniciativa en forma permanente, que tenga la capacidad de detectar oportunidades y de anticipar riesgos, que se comprometa con los intereses del país, que ocupe el sitio que corresponde a la magnitud y peso específico de México en los distintos foros y regiones del mundo, que impulse activamente los valores democráticos, de pleno respeto a las libertades y los derechos humanos y de compromiso con la protección del medio ambiente.

En el Quinto Informe de Gobierno se informó que con el propósito de “apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo, mediante el aprovechamiento de los distintos esquemas de cooperación internacional en el periodo de septiembre de 2010 a junio de 2011:”

- “Se desarrollaron 129 proyectos de cooperación con organismos internacionales (125 con el Sistema de las Naciones Unidas y 4 con la Organización de los Estados Americanos) en temas como: reducción de pobreza; desarrollo sustentable; desarrollo humano; reducción de riesgos de desastres; población y desarrollo; salud sexual y reproductiva; protección a la infancia y sus derechos; salud; educación; igualdad de género, y gobernabilidad democrática; entre otros.
- “En el marco de la asociación estratégica y funcional con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), México llevó a cabo cuatro proyectos con recursos voluntarios del Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica, entre los que destacan la encuesta ‘Las Américas y el Mundo 2010’ (edición Bicentenarios) -estudio regional de opinión pública sobre política exterior y relaciones internacionales-, elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y el proyecto de apoyo a la participación de la sociedad civil en el marco de la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-16).
- “Se consensuaron lineamientos al interior del Grupo Técnico Intersecretarial Especializado en Seguridad de la Información para definir la posición de México con respecto a la definición de seguridad cibernética expresada en la resolución WGPL/9 ‘Definiciones y terminología relativas a la creación de confianza y seguridad en la

utilización de las tecnologías de la información y la comunicación’, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Dicha resolución se aprobó durante la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT, que tuvo lugar del 4 al 22 de octubre de 2010 en Guadalajara, Jalisco.

- “Se delineó la posición de México sobre la Declaración ‘La renovación del compromiso hemisférico para fortalecer la cooperación a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo’, los días 17 y 18 de marzo de 2011. En dicha reunión, México reafirmó su compromiso para buscar más y mejores formas de cooperación regional para la prevención y combate a este flagelo.
- “Del 20 al 24 de septiembre de 2010, se llevó a cabo el XVII Taller de Derecho Internacional, de la Cancillería, en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, el cual actualizó a una audiencia presencial de 600 personas sobre el papel de México de frente a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Tratados ratificados por el Estado mexicano y los temas de actualidad en los distintos foros internacionales de codificación.
- “Dentro del Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias se dio mantenimiento a 10 estaciones migratorias y tres estancias provisionales.
- “Derivado de los acuerdos asumidos en la Conferencia Regional de Migración, el INM desarrolló para los integrantes del CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), el módulo WEB del Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM).
- “Como parte del ‘Programa de Migración para la Frontera Sur’, durante el periodo de septiembre de 2010 a junio de 2011 se expidieron en los puntos de internación de la frontera sur mexicana 25,320 Formas Migratorias para Trabajadores Fronterizos (FMTF): 25,319 a guatemaltecos y una para beliceños; cifra 10% menor a la reportada en el mismo periodo anterior y 58,631 Formas Migratorias de Visitante Local (FMVL): 50,056 para guatemaltecos y 8,575 para beliceños, lo que representa un porcentaje de 41.5% menos en comparación con lo reportado de septiembre de 2009 a junio de 2010.”

El informe de gobierno no señala los aspectos relativos al cumplimiento de los tratados internacionales en las diferentes materias ni las acciones de coordinación y seguimiento con las dependencias y entidades de la APF, para dar cumplimiento a las obligaciones referidas en los tratados, y tampoco muestra el avance de la armonización jurídica en la legislación federal y estatal respecto de los tratados internacionales.

El presupuesto asignado a la SRE para el cumplimiento las acciones de política exterior aumentó en 2.7%, al pasar de 5,926.8 millones de pesos en 2010 (presupuesto aprobado) a 6,089.3 millones de pesos en 2012 (proyecto de presupuesto).

II. Aspectos relacionados en la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública

II.1. Entorno Macroeconómico

En el Eje rector 2 Economía Competitiva y Generadora de Empleos del PND 2007-2012, se estableció alcanzar un mayor nivel de Desarrollo Humano Sustentable, para lo cual las estrategias y acciones se han concentrado en promover un mayor crecimiento económico, incrementar la generación de empleos y terminar de manera permanente con la pobreza. Asimismo, se han adoptado medidas para mantener la estabilidad macroeconómica mediante una adecuada administración de la deuda pública y una política fiscal responsable. En concordancia con lo anterior, se propuso alcanzar un crecimiento sostenido de cuando menos 5.0% en 2012, sujeto al crecimiento económico de Estados Unidos cercano a su potencial, la generación de empleos formales por 2,282,124 y la reducción de la pobreza alimentaria en por lo menos 30.0%.

Del análisis del periodo 2007-2010, referente a la actual administración, se desprende que el crecimiento de la economía ha sido en promedio de 0.2% real, con un mercado interno débil, y en materia de empleo se han generado en promedio 950,772 plazas aseguradas en el IMSS.

Producción

Al primer semestre de 2011, se mantuvo la recuperación de la actividad económica, aunque con tendencia a la desaceleración respecto a lo alcanzado en 2010. La gran vinculación de nuestra industria con el ciclo económico externo y el peso del sector automotriz, son factores que implicaron una mayor exposición de México a los eventos externos adversos que llevaron a una moderación del ritmo de crecimiento respecto de lo originalmente esperado.

El crecimiento de la economía en el periodo 2007-2010 ha sido en promedio de 0.2% real, como resultado de un mercado interno débil, principalmente en el sector secundario, y de que la demanda agregada apenas promedió un crecimiento de 0.7%, sobre todo por las exportaciones. El crecimiento no es sostenible y se ha comportado de manera vulnerable frente a los factores exógenos a la economía mexicana, principalmente por la fuerte vinculación con la de los E.U.A.

Asimismo, al considerar el comportamiento observado en 2010 y 2011, se aprecia que la economía manifiesta un proceso de desaceleración que de agravarse podría llegar a una recesión, en caso de la inexistencia de factores o medidas para incentivar el mercado interno, el consumo, la inversión, las exportaciones y el empleo.

Bajo este escenario y en combinación con la inminente desaceleración de la economía de los E.U.A., existe el riesgo de que al cierre de 2011 se reduzca la expectativa de crecimiento económico definida en los Criterios Generales de Política Económica en 3.8%.

Se destaca que en el primer trimestre de 2011 la inversión pública cayó drásticamente (22.1%) respecto de 2010. Esta situación no se había presentado en los últimos 7 años, en

tanto que el incremento de la inversión privada de 15.7% en el primer trimestre de 2011 evitó que la desaceleración de la demanda agregada fuera mayor^{4/}.

OFERTA Y DEMANDA AGREGADAS TRIMESTRALES, VARIACIONES ANUALES 2007-2011
(Porcentajes)

	2007					2008					2009					2010					2011
	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I
Oferta	3.6	3.6	4.7	4.8	4.2	3.4	3.7	2.6	(3.0)	1.7	(10.9)	(14.1)	(9.5)	(2.5)	(9.3)	8.2	13.2	9.4	7.4	9.6	6.2
PIB	3.0	2.9	3.5	3.6	3.3	2.1	2.5	1.3	(1.0)	1.2	(7.4)	(9.6)	(5.5)	(2.0)	(6.1)	4.5	7.6	5.1	4.4	5.4	4.6
Importaciones	5.3	5.7	8.6	8.4	7.0	7.7	7.4	6.1	(8.6)	3.2	(21.9)	(27.2)	(20.6)	(4.1)	(18.5)	21.9	33.3	23.7	16.6	23.9	10.9
Demanda	3.6	3.6	4.7	4.8	4.2	3.4	3.7	2.6	(3.0)	1.7	(10.9)	(14.1)	(9.5)	(2.5)	(9.3)	8.2	13.2	9.4	7.4	9.6	6.2
Consumo	4.5	4.0	3.1	3.9	3.9	2.6	3.2	1.8	(0.9)	1.7	(7.2)	(9.4)	(4.2)	(2.2)	(5.8)	3.6	6.6	4.3	4.2	4.7	4.3
Privado	4.9	4.2	2.9	3.9	4.0	2.8	3.4	2.1	(1.3)	1.8	(9.2)	(11.2)	(5.4)	(3.0)	(7.2)	4.0	6.8	4.6	4.6	5.0	4.9
Gobierno	2.0	2.2	4.0	4.1	3.1	1.4	1.6	0.3	1.1	1.1	5.7	2.4	4.0	3.0	3.8	1.2	5.4	2.6	1.9	2.8	1.3
Formación de capital	7.8	7.0	6.4	6.6	7.0	4.5	9.3	8.5	1.5	6.0	(6.9)	(15.7)	(13.6)	(11.1)	(11.8)	(2.7)	1.9	3.8	6.4	2.4	7.7
Privado	10.0	5.7	5.1	2.5	5.8	3.0	9.9	5.3	(9.6)	2.2	(11.2)	(22.0)	(18.5)	(15.2)	(16.7)	(3.5)	1.7	6.7	7.1	3.0	15.7
Público	(2.5)	13.1	11.5	20.2	10.6	13.0	6.6	20.9	33.0	18.4	14.8	12.6	3.3	(3.0)	6.9	0.3	2.3	(3.9)	5.1	1.0	(22.1)
Exportaciones	3.2	4.3	8.3	7.1	5.7	5.1	5.1	1.3	(8.8)	0.7	(18.6)	(22.0)	(16.0)	2.7	(13.5)	24.7	34.6	28.0	16.9	26.1	14.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Banco de México, Estadísticas de Producción.

El crecimiento del PIB en el primer semestre de 2011 fue de 3.9%, 2.2 puntos porcentuales menos que lo registrado en el primer semestre de 2010 (6.1%); la economía durante el segundo trimestre de 2011 mostró un menor ritmo de crecimiento que el alcanzado en el primer trimestre, sobresaliendo la caída del sector primario de 3.7%, aunque la desaceleración se ha manifestado en todos los sectores de la actividad productiva.

PRODUCTO INTERNO BRUTO TRIMESTRAL, VARIACIONES ANUALES 2007-2011

(Porcentajes)

Concepto	2007					2008					2009					2010					2011		
	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II	Semestre
Total	3.0	2.9	3.5	3.6	3.3	2.1	2.5	1.3	(1.0)	1.2	(7.4)	(9.6)	(5.5)	(2.0)	(6.1)	4.5	7.6	5.1	4.4	5.4	4.6	3.3	3.9
Sector primario	1.5	3.5	3.7	0.8	2.4	(2.5)	3.3	0.6	2.9	1.1	0.1	(1.4)	(3.5)	(3.7)	(2.1)	(1.0)	2.6	5.1	6.2	3.2	2.2	(3.7)	(0.7)
Sector secundario	2.5	1.5	2.1	2.0	2.0	0.8	1.8	(0.9)	(2.2)	(0.1)	(9.5)	(11.2)	(6.8)	(2.8)	(7.6)	5.1	8.0	6.2	4.8	6.0	5.2	3.4	4.3
Sector terciario	3.9	4.1	4.7	5.1	4.4	3.7	3.4	2.8	(0.2)	2.4	(6.0)	(8.8)	(4.3)	(1.7)	(5.2)	4.3	7.5	4.0	4.1	5.0	4.2	3.6	3.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica, Sistema de Cuentas Nacionales.

En lo que se refiere a la demanda agregada, al primer trimestre de 2011 en relación con el mismo periodo de 2010, se incrementó en 6.2%, monto que es dos puntos porcentuales inferior al registrado en el mismo trimestre de 2010 (8.2%), debido al menor dinamismo de las exportaciones y a la caída de la inversión pública en el PIB, destacando que por tercer trimestre consecutivo el ritmo de crecimiento de las exportaciones ha disminuido como resultado de una menor demanda en los mercados externos.

^{4/} Para mayor información sobre el comportamiento de la oferta y demanda agregada, consultar el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011, publicado por la ASF en la dirección siguiente: www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/contenido/AIAGF2011.pdf, específicamente la pág. 33.

El consumo se mantuvo prácticamente sin cambios en los tres últimos trimestres, con una ligera caída en el público que se compensó con un leve aumento en el privado (4.9%), aunque es inferior al 6.8% alcanzado en el segundo trimestre de 2010.

Empleo^{5/}

De 2007 a 2010 el número de asegurados en promedio^{6/} se incrementó en 950,772, mientras que la meta estimada en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE) fue de 2,282,124, es decir, se registró un déficit de 1,331,352 empleos respecto de esa meta. Al mes de julio de 2011, los empleos creados representan un avance del 61.4% de lo esperado para este año.

TRABAJADORES ASEGURADOS EN EL IMSS PROMEDIO ANUAL, 2007 - 2011 (Número de trabajadores)			
Año	Meta	Alcanzado	Diferencia
2007	524,981	570,899	45,918
2008	495,504	291,000	(204,504)
2009	585,335	(441,448)	(1,026,783)
2010	676,304	530,321	(145,983)
2011	769,399	472,596	(296,803)
Total	3,051,523	1,423,368	(1,628,155)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008 – 2012.

NOTA: El alcanzado de 2011 es al mes de julio.

La tasa de desocupación en julio de 2011 fue de 5.6% de la PEA, la más alta en los últimos nueve meses. Si bien esta tasa es inferior a la de septiembre de 2009, cuando el desempleo tocó su máximo nivel (6.4% de la PEA), se encuentran por arriba de los resultados previos a la crisis, cuando el promedio fue de 3.8% en 2007 y 2008. Se destaca que poco más de un tercio de la población desempleada tiene un nivel de instrucción de estudios medios y superiores, incluso, la mayor parte tiene experiencia laboral. Esta situación es indicio del deterioro en las oportunidades y en la calidad del empleo, e implica que en el mercado laboral haya avanzado el uso intensivo de mano de obra poco calificada, que tiene una menor contribución en las actividades productivas y percibe ingresos bajos. Lo anterior se

^{5/} Para mayor información sobre el comportamiento del empleo, consultar el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011, publicado por la ASF en la dirección siguiente: www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/contenido/AIAGF2011.pdf, específicamente la pág. 33.

^{6/} El análisis realizado por la ASF se hizo con base en el promedio anual del número de trabajadores asegurados en el IMSS, para considerar el efecto de las variaciones que se producen en el periodo, mientras que los resultados del V Informe de Gobierno se presentan en saldos de final del periodo, con lo cual se registra una diferencia en los empleos creados, en el periodo del 1 de enero de 2007 al 31 de julio de 2011, de 39,379 entre las cifras de la ASF y las presentadas en el V Informe de Gobierno.

corroborar con el hecho de que en los últimos cinco años haya disminuido la desocupación en la población con estudios hasta de secundaria.

Sobresale que en 2010 un tercio de la población ocupada percibió remuneraciones que no superaron los 2 salarios mínimos, lo que ilustra la precarización del mercado laboral. Adicionalmente, los asegurados permanentes han reducido gradualmente su presencia en el mercado laboral, ya que de representar el 87.2% en promedio a julio de 2010, pasaron a 86.6% en el mismo periodo de 2011; lo que es inferior al 88.8% registrado en 2006.

El problema radica en la limitada creación de empleos. A junio de 2011 en promedio existían 2,522,633 personas desempleadas, mientras que se crearon 450,305 plazas laborales, con lo que el déficit es de 2,072,328 empleos, que se tendrían que generar para cerrar la brecha que impide insertar en la economía a la población desempleada en el país.

Precios^{7/}

Aunque la inflación subyacente se ha mantenido en el intervalo de 3.0% + - 1.0% que es la meta establecida por el Banco de México, ha afectado más a los consumidores que ganan hasta un salario mínimo. La inflación por estrato de ingreso fue más alta en la población que gana hasta un salario mínimo; se ubicó en 4.27% de junio de 2010 a junio de 2011, con una tasa promedio mensual de 0.35%, lo que se explica principalmente por las variaciones presentadas en los productos agropecuarios de primera necesidad.

A junio del presente año, la tasa anualizada de inflación general se situó en 3.28%, lo que implicó una disminución de 1.12 puntos porcentuales con relación a su referente de diciembre de 2010; en términos acumulados, el incremento de los precios en los primeros seis meses del año fue de 0.3%; lo que resulta congruente con la meta del Banco de México.

Entre los factores que influyeron en dicha disminución se encuentran la reducción de los efectos asociados a los ajustes tributarios y la holgura en el mercado laboral, así como el comportamiento favorable del tipo de cambio, lo que repercutió en la tendencia a la baja tanto del componente subyacente como del no subyacente del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

La inflación subyacente se redujo en 0.40 puntos porcentuales, al pasar de 3.58% en diciembre de 2010 a 3.18% al cierre de junio de 2011. Los precios de los alimentos, bebidas y tabaco, aumentaron su tasa de crecimiento de 4.35% a 6.87%, entre el cuarto trimestre de 2010 y el segundo de 2011; variación que se explica por la elevación en los precios internacionales del maíz y el incremento en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que se aplica al tabaco; lo que se reflejó en el subíndice de mercancías, que pasó de 3.82% a 4.36%.

El componente no subyacente experimentó una reducción significativa de 3.75 puntos porcentuales, al pasar de 7.09% a 3.34% en el mismo lapso.

^{7/} Para mayor información sobre el comportamiento de los precios, consultar el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011, publicado por la ASF en la dirección siguiente: www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/contenido/AIAGF2011.pdf, específicamente la pág. 38.

Tasa de interés

Bajo un contexto internacional de incertidumbre en los mercados financieros, elevado endeudamiento de algunos países europeos y de los E.U.A., las tasas en los últimos cinco años presentaron una tendencia descendente. La Reserva Federal de los E.U.A. mantuvo sin cambio su tasa de referencia, aspecto que favoreció a México, considerando que ha mantenido la tasa de interés interbancaria a un día (TIIE) en 4.5%, lo que motivó la entrada de mayores flujos de capital al país.

La tendencia en los flujos de capital por el diferencial de tasas lleva implícitos diversos riesgos, debido al carácter volátil de las inversiones en instrumentos con mayor liquidez y que sólo buscan la ganancia inmediata, como el mercado de dinero.

Al mes de mayo de 2011 han aumentado los compradores de deuda gubernamental no residentes, al registrar una tenencia de 17,579.2 millones de dólares (mdd), un incremento de 137.9% respecto del mismo mes de 2010; el rendimiento que otorgan los bonos nacionales es superior hasta en 4.0 puntos porcentuales a los bonos estadounidenses.

Ante la inminente desaceleración de la actividad económica global, resultaría oportuno que las autoridades monetarias evaluaran reducir la tasa de referencia, ya que existe un margen de maniobra respecto de las condiciones en los mercados financieros internacionales, aspecto que no debería de representar riesgos para la economía mexicana si se considera que la inflación a agosto de 2011 fue de 3.4%, en línea con el objetivo del Banco de México, y ante las expectativas de que el PIB reduzca su ritmo de crecimiento no deberían existir presiones inflacionarias, por lo que un relajamiento de la política monetaria restrictiva aplicada actualmente podría ser plausible a fin de coadyuvar a incentivar la demanda agregada en un marco de relativa estabilidad en los aspectos mencionados.

Mercado Cambiario^{8/}

El comportamiento del tipo de cambio es una manifestación de la volatilidad e incertidumbre de los mercados financieros. Bajo el régimen establecido de libre flotación, el tipo de cambio ha observado preponderantemente episodios de sobrevaluación desde 2006, excepto en 2009 cuando se presentó una subvaluación de 9.0%; al cierre del primer semestre de 2011, se muestra una sobrevaluación de 3.5%.

Durante el mes de agosto de 2011 el tipo de cambio ha mostrado una mayor volatilidad que en el resto del año, al pasar de 11.75 pesos por dólar (ppd) a 12.34 ppd, lo que obedece a las condiciones económicas adversas en el entorno internacional.

Dicha volatilidad se corregirá y la paridad cambiaria tenderá a estabilizarse, considerando factores como los diferenciales en las tasas de interés y de inflación entre México y los Estados Unidos.

^{8/} Para mayor información sobre el comportamiento del mercado cambiario, consultar el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011, publicado por la ASF en la dirección siguiente: www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/contenido/AIAGF2011.pdf, específicamente la pág. 48.

Riesgo País

El 25 de agosto de 2011, el riesgo soberano de México se situó 43 puntos por debajo del máximo observado en 2010, tal como se menciona en el Quinto Informe de Gobierno, por lo que se ha mantenido un riesgo país inferior al de otros países latinoamericanos; sin embargo, desde el 1 de septiembre de 2010 hasta el 31 de agosto de 2011 la confianza de los inversionistas extranjeros se ha ido deteriorando, al pasar este indicador de 153 puntos base (pb) a 172 pb en este periodo. Este último dato es 101 pb mayor al nivel mínimo histórico registrado el 1 de junio de 2007 (71 pb). En este mismo tiempo, Argentina y Brasil han mostrado una cierta estabilidad e incluso una reducción en su riesgo soberano, lo que se explica porque sus economías no están fuertemente vinculadas con el sector industrial de los E.U.A., como es el caso de la mexicana.

Reservas Internacionales

Del 3 de septiembre de 2010 al 26 de agosto de 2011 las reservas internacionales crecieron 28.0%, al pasar de 106,928.0 millones de dólares (mdd) a 136,820.0 mdd, resultado principalmente de la venta de divisas de PEMEX al Banco de México.

De acuerdo con el Banco Mundial, la proporción de las reservas internacionales de México como proporción del PIB han mostrado una tendencia creciente al pasar de 8.0% en 2006 a 11.6% en 2010; este último dato es superior al promedio de los países de la OCDE, que es de 8.7% en el mismo año. Sin embargo, los niveles alcanzados por México están por debajo de los países emergentes como Brasil con 13.8%; la India con 17.4%; Perú con 28.7%; Rusia con 32.4%; y China con 49.6%.

Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos

De acuerdo al Quinto Informe de Gobierno, en años recientes la cuenta corriente de la balanza de pagos ha mostrado de manera continua un déficit en su comportamiento. Sin embargo, las condiciones económicas prevalecientes en México han sido favorables para mantener sostenidamente un superávit en la cuenta financiera, y así cubrir dicho déficit.

No obstante lo anterior, la inversión financiera que cubre el déficit de la cuenta corriente no es sostenible en el tiempo, debido a las condiciones volátiles y de riesgo en el entorno internacional.

Como ejemplo, en 2006 dicho déficit fue de 0.6% del PIB, mientras que el superávit en la cuenta financiera fue de 0.1% y las reservas internacionales compensaron tal diferencia. Asimismo, en 2009 la inversión extranjera directa (IED) se contrajo 42.2% con respecto a 2008.

Ahorro total de la economía

Aunque el nivel de ahorro total durante el primer trimestre de 2011 fue de 25.4% del PIB, lo que representó un incremento de 1.6 puntos porcentuales con respecto al mismo trimestre de 2010, este resultado está por debajo del 27.1% registrado al cierre de 2008.

Si bien la presente administración ha instrumentado medidas para impulsar las fuentes de ahorro total para el desarrollo económico del país, en 1997 dicha tasa de ahorro fue de 26.4% del PIB mientras que para el periodo 2006-2010 ha sido en promedio de 25.9%.

II.2. Finanzas Públicas

II.2.1. Principales indicadores de la postura fiscal^{9/}

Se destaca que en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el objetivo es lograr un equilibrio presupuestario, sin déficit público, pero en 2009 se reformó a fin de darle flexibilidad de hasta el 1.0% del gasto neto total aprobado para el ejercicio fiscal respectivo, sin que la frecuencia deficitaria de ese monto sea persistente, sino sólo temporal. Bajo este esquema, el balance presupuestario en el periodo 2008- 2010 fue deficitario y en 2007, superavitario.

En cuanto a sus componentes, los ingresos y el gasto han crecido de manera similar en el periodo 2007-2010, sin embargo, se observa un deterioro en los ingresos públicos al mantenerse virtualmente estancados y el consecuente financiamiento del déficit con deuda, debido a que los ingresos han registrado un crecimiento anual real promedio de 1.2%, mientras que el del gasto ha sido de 5.7%.

En este contexto, las finanzas públicas presentan una tendencia al deterioro debido a que los ingresos no son suficientes para cubrir el nivel del gasto. Asimismo, se deben evaluar los ingresos tributarios no petroleros para corregir la dependencia de los ingresos petroleros que entre 2007-2010 representaron 34.0% de los ingresos presupuestarios y significa que un tercio del gasto público depende de una fuente de ingresos altamente volátil y no renovable.

En el periodo 2007-2010 se generaron ingresos excedentes por un monto total de 751,534.4 mdp, recursos provenientes en su mayoría del desempeño extraordinario de los ingresos petroleros; no se dispone de evidencia objetiva que acredite su destino al fortalecimiento de la base productiva, mientras que el gasto corriente aumentó cerca del 30.0% en términos reales en ese lapso.

En lo que se refiere a la eficiencia en el ejercicio del gasto programable –que es uno de los principales instrumentos de la política económica para impulsar la demanda efectiva- del análisis realizado al primer semestre de cada uno de los años del periodo 2007-2010, se observa que el avance en la aplicación de los recursos es inferior a lo establecido en los calendarios autorizados y, en general, hacia el final del ejercicio fiscal se acelera el gasto, lo que se explica por el propósito de evitar subejercicios o el reintegro presupuestario a la Tesorería de la Federación, pero puede ocasionar que los recursos no se destinen a los fines para los que fueron asignados y afectar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas aprobados en el presupuesto de egresos.

^{9/} Para mayor información sobre el comportamiento del balance público, consultar el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011, publicado por la ASF en la dirección siguiente: www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/contenido/AIAGF2011.pdf, específicamente la pág. 53.

II.2.2. Ingresos Presupuestarios y Gastos Fiscales^{10/}

En el Eje 2.1 Política Hacendaria para la Competitividad del PND 2007-2012, se establecieron como estrategias en materia de ingresos el mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal, así como establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país.

De la revisión de los ingresos públicos presupuestarios en el periodo 2007-2010, se observa que su participación en el PIB ha permanecido prácticamente constante y presentan bajas tasas de crecimiento real (1.2% en promedio), las cuales son inferiores a las del gasto neto presupuestario (5.7% en promedio), lo que resulta en balances públicos deficitarios.

Bajo esta situación, se debe fortalecer la recaudación y el combate a la elusión y la evasión fiscal, a fin de incrementar la recaudación tributaria y reducir progresivamente la dependencia de los ingresos petroleros, los cuales obedecen a variaciones en la plataforma de producción y el precio del petróleo crudo de exportación, lo que está sujeto a procesos de incertidumbre y volatilidad.

La recaudación fiscal está fuertemente relacionada con el ritmo de la actividad económica, la cual prácticamente se ha mantenido estancada (0.2% real en promedio anual en durante 2007-2010), debido, en parte, a eventos externos como el débil crecimiento de la economía de los E.U.A.

La dinámica observada en la economía nacional y en los ingresos presupuestarios, motivan a considerar que se deben evaluar y fortalecer las políticas y las medidas institucionales dirigidas a lograr los objetivos de las estrategias en materia de ingresos y financiamiento del desarrollo.

Del análisis realizado destaca lo siguiente:

INDICADORES RELATIVOS A LOS INGRESOS PÚBLICOS PRESUPUESTARIOS, 2007-2010
(Millones de pesos)

Concepto	2007	2008	2009	2010	VAPR (%)
PIB	11,320,836.4	12,181,256.1	11,887,849.3	13,075,798.2	0.2
Ingresos presupuestarios	2,485,785.1	2,860,926.4	2,817,185.5	2,960,443.0	1.2
Ingresos tributarios no petroleros	1,047,255.7	1,207,720.6	1,125,428.8	1,314,282.0	3.3
ISR	527,183.6	562,222.3	534,190.5	626,530.4	1.4
IVA	409,012.5	457,248.3	407,795.1	504,509.3	3.2
Ingresos presupuestarios / PIB (%)	22.0	23.5	23.7	22.6	
Ingresos tributarios no petroleros / PIB (%)	9.3	9.9	9.5	10.1	
ISR / PIB (%)	4.7	4.6	4.5	4.8	
IVA / PIB (%)	3.6	3.8	3.4	3.9	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007 a 2010, Tomo de Resultados Generales; y del INEGI, Banco de Información Económica.

VAPR: Variación Anual Promedio Real.

^{10/} Consultar el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011, publicado por la ASF en la dirección siguiente: <http://www.asf.gob.mx/Trans/AGF/AIAGF2011/index.html>, específicamente las páginas 58-70 del Análisis y 15-28 de los Anexos.

- Durante el periodo 2007-2010, los ingresos presupuestarios crecieron en promedio anual sólo 1.2% en términos reales, mientras que el gasto público presupuestario lo hizo en 5.7%; es decir, existe una brecha de 4.5 puntos porcentuales, lo que resulta en déficit público que tiene que ser financiado con endeudamiento.
- En ese periodo, los ingresos públicos presupuestarios en relación con el PIB se han mantenido en un rango de 22.0% a 24.0%; en 2010 se ubicaron en 22.6%, mientras que en 2008 y 2009 fueron de 23.5% y 23.7%, respectivamente.
- Los ingresos tributarios no petroleros respecto del PIB representaron el 10.1% en 2010, los más altos en el periodo aludido, en razón de que se incrementaron las tasas del ISR y del IVA; sin embargo, el porcentaje alcanzado por dichos ingresos apenas fue superior en 0.2 puntos porcentuales al registrado en 2008 (9.9%).
- En términos del PIB, la recaudación del ISR y el IVA en 2010 fue de 4.8% y 3.9%, respectivamente, los mayores porcentajes registrados desde 2007; sin embargo, es un crecimiento marginal, ya que en 2007 fue de 4.7%, y en 2008 de 3.8%. En este sentido, ha sido limitado el efecto en los ingresos tributarios derivado de las modificaciones realizadas a las tasas del IVA y el ISR.
- La productividad en la recaudación del IVA y del ISR, que mide el grado de cumplimiento de los contribuyentes con sus obligaciones fiscales, se ha mantenido prácticamente estancada en el periodo 2007-2010, lo que implica un bajo porcentaje de contribuciones respecto de lo que se debería recaudar.
- La baja productividad en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes para esos dos gravámenes, puede estar relacionada con la evasión fiscal, estimada por la ASF en 4.7% del PIB para 2009,^{11/} lo que es equivalente a poco más de la mitad de lo que representó la recaudación el IVA y del ISR en ese año (7.9% del PIB).
- Dicha evasión fiscal se estima en 558,728.9 mdp para 2009, monto superior al déficit público presupuestario registrado en la Cuenta Pública de 2009 y 2010, (271,147.3 mdp y 366,992.3 mdp, respectivamente).
- La recaudación de ingresos tributarios respecto del total de contribuyentes registrados en el padrón, ha tendido a disminuir en promedio de 45.9 miles pesos en 2007 a 39.3 miles de pesos en 2010.
- El número de contribuyentes declarantes del IVA en ese periodo disminuyó en casi 265 mil personas, situación que puede deberse al traslado de personas del mercado formal al informal, al cual se han sumado 772,662 personas entre 2007 y 2010.
- El número de contribuyentes declarantes del ISR disminuyó de 2,277,925 a 1,903,314 personas entre 2007 y 2011, lo que puede estar asociado a que poco más de 800 mil personas dejaron de estar agrupados en la población que percibe más de 5 salarios mínimos, rango de ingresos que corresponde a quienes están obligados a presentar declaración anual de este impuesto.

^{11/} Dato obtenido con base en la metodología desarrollada por el Centro de Investigación y Docencia Económica, y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012. Para mayor abundamiento se sugiere consultar el apartado II.1.3. Evasión Fiscal en el IVA, páginas 23 y 24 de los Anexos del Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011.

En cuanto a los Gastos Fiscales que se refieren al monto de recursos que se estima deja de percibir el erario público por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en la legislación fiscal federal, se da cuenta de lo siguiente:

- Los gastos fiscales estimados como proporción del PIB en 2007 representaron 5.9%, y entre 2009 y 2011 se incrementaron de 3.9% a 5.1% del PIB, como resultado del repunte registrado en las actividades productivas del país, del conjunto de modificaciones fiscales a los diferentes impuestos y por el aumento de la población que gana menores ingresos.
- El Presupuesto de Gastos Fiscales 2011, a diferencia del correspondiente al año 2009 y anteriores, no presenta un resumen que estime los montos relativos a cada uno de los gastos fiscales que el Gobierno Federal estima que se dejará de percibir, y por lo mismo no proporciona un monto total estimado de los gastos fiscales, por lo que no es posible consolidar estos gastos con certidumbre.
- La Comisión Especial para Analizar el Presupuesto de Gastos Fiscales de la Cámara de Diputados, requirió a la SHCP que especificara los sectores o actividades beneficiados específicamente por cada concepto. Adicionalmente, la ASF considera que los gastos fiscales debieran especificar las ramas de actividad económica a las cuales beneficia, así como evaluar los resultados económicos y sociales esperados, a fin de valorar el efecto de los incentivos otorgados a esas ramas y contribuyentes con sus niveles de productividad.

II.2.3. Gasto Neto Presupuestario

En el Eje 2.1 Política Hacendaria para la Competitividad del PND 2007-2012, se estableció como estrategia en materia de gasto público la de garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.

De la revisión al gasto neto total presupuestario, se considera que en la Cuenta Pública aún falta mayor transparencia en materia de subejercicio presupuestario en los ramos administrativos, generales y en las entidades de control presupuestario directo, así como en lo que corresponde a su reasignación e impacto en las metas de los indicadores de desempeño y en el cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados en el presupuesto de egresos.

Si bien el gasto público ha crecido en términos reales 5.7% en promedio en el periodo 2007-2010, y respecto del PIB representa 24.4% en promedio en ese periodo, también ha crecido el endeudamiento debido a que los ingresos presupuestarios resultan insuficientes para cubrir la totalidad de las erogaciones, y se ha originado un déficit público presupuestario de 1.3% del PIB en promedio en ese lapso.

El aumento del gasto público registrado entre 2007 y 2010 se ha destinado en su mayor parte al gasto de inversión de PEMEX, a cubrir el mayor pago de pensiones y jubilaciones, y

a los programas de combate a la pobreza, aunque de 2008 a 2010 el número de pobres se incrementó en 3.2 millones de personas, al pasar de 48.8 a 52.0 millones, con lo que el porcentaje de la población que es considerada pobre en 2008 fue de 44.5% y en 2010 aumentó al 46.2% del total de la población.

Resultado de la revisión del gasto presupuestario,^{12/} se considera lo siguiente:

- En relación con las variaciones respecto de lo programado, al primer semestre de 2011 el gasto neto devengado del sector público presupuestario registró una diferencia negativa por 117,874.2 mdp, que equivale al 6.7% del gasto previsto. Ello se explica principalmente por el menor gasto ejercido por las entidades de control presupuestario directo (93,319.7 mdp), siendo PEMEX y CFE las que dan cuenta de la mayor parte; el menor gasto del Gobierno Federal (8,579.7 mdp), primordialmente se debió a los ramos Comunicaciones y Transportes; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Salud; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y Educación Pública; y el menor monto ejercido por 24,401.4 mdp en el gasto no programable debido a la reducción del costo financiero, así como a las menores participaciones para las entidades federativas y municipios.
- El subejercicio antes indicado no es el que reporta la SHCP, debido a que en términos de su metodología al primer semestre de 2011 el subejercicio fue de 6,611.5 mdp, que se compone de 3,430.4 mdp del subejercicio del primer trimestre que no fue subsanado y de 3,181.1 mdp del subejercicio generado en el segundo trimestre pendiente de ser subsanado.
- En dicha metodología se considera como referencia el presupuesto modificado, al que se resta el monto total de los recursos ejercidos, que se integra por las Cuentas por Liquidar Certificadas Tramitadas; los Acuerdos de Ministración y las Erogaciones Comprometidas. Además, sólo se informa el subejercicio de los ramos administrativos y no se reporta el relativo a los ramos generales y el de las entidades de control presupuestario directo.
- Asimismo, la SHCP calcula el subejercicio compensando los sobre ejercicios registrados, aunque no tienen ninguna relación entre sí los programas y los ramos correspondientes.
- Cabe indicar que el subejercicio en el gasto neto devengado presupuestario respecto de lo programado, se ha observado de manera recurrente en el primer semestre de los años 2007 a 2010, el cual está vinculado principalmente con los ramos administrativos y desde 2009 también con los ramos generales y las entidades de control presupuestario directo.

^{12/} Se sugiere consultar el apartado IV.3. Gasto Neto Presupuestario, del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011, así como el apartado II.2.7. Análisis del Subejercicio Presupuestario de sus Anexos, publicado por la ASF en la dirección siguiente: <http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/index.html>, específicamente las páginas 70-77 del Análisis y 53-60 de los Anexos.

Consideraciones sobre el subejercicio:

1. Para determinar el monto neto del subejercicio a nivel del total de los ramos administrativos presupuestarios, la SHCP efectúa una compensación con los acuerdos de ministración que explican el sobre ejercicio. Desde la perspectiva de la eficiencia en el ejercicio del presupuesto y de su impacto en el cumplimiento de los objetivos de los programas y de las metas de sus indicadores de desempeño, no se considera procedente tal compensación y se debería presentar por separado el efecto de dichos acuerdos.
2. Se debe considerar que en el artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se precisa que la finalidad es “evitar la acumulación de saldos o subejercicios presupuestarios” y por ello define que las disponibilidades en las líneas globales se deben informar “por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa”, ya que la diferencia entre los recursos autorizados en el calendario de gasto modificado y las cantidades ejercidas, corresponde a unidades responsables y programas específicos, por lo que no se debe compensar con los recursos de otras unidades responsables y de otros programas que son independientes entre sí.
3. Se debe proporcionar la información en los términos del artículo 23 de la LFPRH, debido a que no se reporta por programa presupuestario (Pp), por las unidades responsables que integran el sector central de las dependencias de la administración pública federal, ni por las entidades de control presupuestario directo.

Esta insuficiencia de información no permite conocer ni analizar los subejercicios de los Pp, lo cual es muy importante, sobre todo en los programas que entregan bienes o servicios prioritarios para la población —como educación, salud, combate a la pobreza, apoyos a la actividad económica y seguridad pública— y también respecto de los programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento.
4. Informar el impacto que tiene el subejercicio no subsanado y la reasignación de recursos en el logro de los objetivos de los programas y en las metas de sus indicadores de desempeño.
5. Entregar la información desagregada por Pp con su respectiva clave de identificación, con el detalle del concepto de gasto al que se destinaron los recursos no ejercidos y los reasignados —ya sea servicios personales, gasto corriente o de capital— y una explicación de las causas por las que no fue posible subsanar el subejercicio en el plazo establecido por la normativa (90 días naturales).
6. Presentar una explicación sobre los actos jurídicos y administrativos que motivan y fundamentan el carácter comprometido de los recursos y de los acuerdos de ministración en el trimestre que se informa, debido a que esos rubros no se contabilizan como subejercicio, sino que se incluyen en el total de los recursos ejercidos.

7. Reportar en la Cuenta Pública los resultados definitivos de los subejercicios no subsanados y de las reasignaciones efectuadas durante todo el ejercicio fiscal, con las características y detalles antes expuestos.
 8. Analizar la pertinencia de acotar las facultades discrecionales de la SHCP para reasignar los recursos subejercidos no subsanados.
- Por otra parte, en cuanto a las variaciones reales, el gasto neto presupuestario creció 5.3% en el primer semestre de 2011 en relación con el mismo periodo del año anterior, mientras que el ingreso lo hizo en 4.6%, situación que también ha sido recurrente en los años 2007 a 2010 cuando el gasto se incrementó en promedio anual 5.7%, mientras que los ingresos lo hicieron 1.2% en promedio anual.
 - Las pensiones y jubilaciones ha sido el concepto de gasto que ha mantenido una tendencia creciente, ya que en el periodo 2007-2010 creció 8.3% derivado de los elevados montos de recursos demandados principalmente por un mayor número de pensionados del IMSS y del ISSSTE, equivalentes al 67.3% de la recaudación anual del IVA en 2010, mientras que en 2007 representaban el 56.7%; lo que ilustra el acelerado aumento del gasto en esta materia y la necesidad de fortalecer los ingresos públicos para financiarlo en el mediano y largo plazo.
 - El gasto programable fue el que creció en mayor medida en el periodo 2007-2010, ya que presentó un crecimiento promedio anual de 6.2%, en tanto que el gasto no programable creció en 1.9%, debido sobre todo a las mayores participaciones a entidades federativas y municipios, derivado de una mayor recaudación federal participable, con excepción de 2009, cuando disminuyó la actividad económica.
 - En el periodo 2007-2010, el gasto neto total pagado y el gasto programable en relación con el PIB han aumentado ligeramente su participación, al pasar en 2007 de 22.1% y 16.9% para ambos casos, a 25.7% y 20.2% en 2010.
 - El gasto corriente programable en relación con el PIB muestra una tendencia creciente, ya que pasó de 13.3% a 15.1% entre los años 2007 y 2010; en tanto que el gasto de inversión, si bien su porcentaje es muy inferior al del corriente, su relación con el PIB creció 1.5 puntos porcentuales, al pasar de 3.6% en 2007 a 5.1% en 2010, situación que se debió básicamente a PEMEX por el reconocimiento de los pasivos asociados a los PIDIREGAS.
 - El gasto programable respecto al gasto neto total ha incrementado su participación en el periodo 2007-2010. En el primero de esos años era de 76.5% y en 2010 representó 78.7%, porcentaje menor al de 2009 (79.0%), año en que se reconoce el pasivo asociado a los PIDIREGAS de PEMEX.
 - El gasto no programable en relación con el gasto neto total ha disminuido; mientras que en 2007 era de 23.5%, en 2010 se ubicó en 21.3%, debido a las mejores condiciones de mercado respecto del costo financiero de la deuda.
 - Al interior del gasto neto total, si bien el gasto corriente tiene una mayor presencia, éste ha disminuido al pasar de 83.7% en 2007 a 80.1% en 2010; en tanto que el gasto de capital se elevó significativamente al pasar de 16.3% en 2007 a 19.7% en

2009, lo que se explica por la situación de PEMEX antes indicada; es decir, se dio un aumento de 3.6 puntos porcentuales en tan sólo dos años, para luego ubicarse en 19.9% durante 2010.

- El gasto por persona en las funciones de Desarrollo Social, se ha incrementado de 10,780.7 pesos en 2007 a 13,146.8 pesos en 2010, en razón de que se ha incrementado la población que vive en la pobreza.
- Esas cantidades son superiores al gasto por persona en las funciones de Desarrollo Económico y Gobierno. En la primera de ellas, de 2007 a 2010 pasó de 5,415.9 pesos a 8,190.9 pesos; y en la segunda, pasó en esos años de 1,558.5 pesos a 1,540.3 pesos.

II.2.4. Gasto Federalizado

El gasto federalizado comprende los recursos federales que se entregan a las entidades federativas y municipios para su ejercicio. Incluye las participaciones (gasto no programable y de libre asignación por los gobiernos locales conforme a sus disposiciones jurídicas), así como las aportaciones federales reguladas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, los subsidios y las resignaciones (gasto programable etiquetado a fines determinados en dicha Ley y en los programas federales correspondientes).

El gasto federalizado, que representa la principal fuente de recursos para los presupuestos de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, ha crecido en el periodo 2006-2010 a un ritmo menor que el gasto neto total, el gasto primario del Gobierno Federal y el gasto programable, además de que su monto es inferior al observado en 2008, antes de los mayores efectos de la crisis en 2009.

EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO, 2006-2010
(Millones de pesos)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	Var. real (%) 2010/2006
Gasto Neto Total (a)	2,270,558.7	2,498,977.8	2,894,806.5	3,114,065.4	3,355,288.0	21.3
Gasto Primario Gob. Fed. (b)	1,297,006.5	1,511,184.3	1,766,264.9	1,764,139.9	1,936,001.0	22.5
Gasto Programable (c)	1,671,174.6	1,911,320.8	2,229,154.5	2,459,609.8	2,640,625.2	29.7
Gasto Federalizado (d)	761,089.0	824,642.5	984,059.8	929,167.8	1,029,008.8	10.9
Gasto Federalizado Programable (e)	431,751.7	491,884.8	560,604.9	553,450.5	591,681.2	12.4
Gasto Federalizado/Gasto Neto Total (f=(d/a)*100)	33.5	33.0	34.0	29.8	30.7	(2.8)*
Gasto Federalizado/Gasto Primario Gob. Fed. (g=(a/b)*100) (g=(d/b)*100)	58.7	54.6	55.7	52.7	53.2	(5.5)*
Gasto Federalizado Programable /Gasto Programable (h=(e/c)*100)	25.8	25.7	25.1	22.5	22.4	(3.4)*

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los ejercicios fiscales 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

NOTA: La variación real se calculó con base en el deflactor implícito del PIB de 1.2187.

* Diferencias en puntos porcentuales entre 2006 y 2010.

Los datos anteriores revelan que en los ejercicios fiscales de 2006 a 2010, hay una tendencia a la disminución del gasto federalizado respecto de los conceptos de gasto agregado con los que fue comparado; en 2010 por cada peso erogado de gasto neto, los gobiernos locales recibían casi 31 centavos, lo que significó 3 centavos menos en comparación con 2006 (34 centavos). En cuanto al gasto primario del Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios vieron disminuidas sus transferencias de 59 a 53 centavos, es decir 6 centavos menos; y en comparación con el gasto programable de casi 26 centavos obtenidos en 2006, para 2010 se redujeron a 22 centavos. Estos datos manifiestan que el gasto federalizado no ha recuperado el nivel que alcanzó en 2008, antes del impacto de la crisis.

Las entidades federativas que más gasto federalizado programable reciben a nivel nacional, con datos al primer semestre de 2011 por su posición, son: Estado de México 1; Distrito Federal 2; Veracruz 3; Jalisco 4; Chiapas 5; y Puebla 6, que en conjunto representan el 40.5%; aunque si se analiza en términos per cápita, algunas de estas entidades se encuentran entre las que menos reciben. En cuanto a la asignación de las participaciones, estas entidades ocupan las posiciones siguientes: Distrito Federal 3, Jalisco 13, Estado de México 20 y Veracruz 23; y en la distribución de las aportaciones, Veracruz ocupa el lugar 18; D.F. 28; Jalisco 30; y Estado de México 31.

Esto es indicativo de la pertinencia de revisar los criterios de distribución del gasto federalizado programable (aportaciones, subsidios y reasignaciones) y no programable (participaciones fiscales).

Asimismo, como se acredita en el Análisis del Informe de la Avance de la Gestión Financiera 2011, (AIAGF),^{13/} es necesario fortalecer la transparencia y rendición de cuentas del gasto federalizado programable, e incluir todos los recursos que se entregan a los gobiernos locales mediante aportaciones, subsidios y gastos reasignados, con independencia del mecanismo presupuestario y de coordinación intergubernamental que se utilice.

Al respecto, se debe presentar la clasificación geográfica del gasto prevista en los artículos 28, fracción IV, y 41, fracción I, inciso e), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, además de reportar la información conforme al artículo 1, párrafo 5, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011.

Por otra parte, se considera pertinente precisar en el artículo 8 del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2012, que los recursos federales transferidos mediante el Ramo general 33, los subsidios que se entregan a través de programas sujetos a reglas o lineamientos de operación, y a través de convenios específicos entre los órdenes de gobierno, estarán sujetos al principio de anualidad presupuestaria.

Asimismo, se requiere establecer que los recursos se deberán devengar a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal para el que fueron aprobados y ser ejercidos, como máximo, al último día hábil de febrero del siguiente ejercicio fiscal.

^{13/} El AIAGF 2011 se puede consultar en <http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/index.html>, específicamente las páginas 88-98.

Los recursos no devengados o no ejercidos en los términos indicados anteriormente, se deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación y se distribuirán conforme a los criterios que defina la Cámara de Diputados en el Decreto de PEF respectivo.

Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios

Al primer semestre de 2011 el saldo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios de acuerdo con datos reportados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ascendió a 316,704.0 mdp. Adicionalmente, el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) manifestó que al mes de marzo de 2011 no se registró un endeudamiento de 48,994.1 mdp, equivalente a un 15.6% adicional a lo reportado en el primer trimestre.

La deuda no registrada se debe principalmente a que los estados y municipios sólo están obligados a registrar los financiamientos vinculados con sus participaciones, no obstante que en el artículo 10 del Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal se indica que “se podrán inscribir en el Registro todas aquellas obligaciones contratadas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios en términos de sus respectivas leyes de deuda pública, cuando éstos así lo soliciten”; por lo que sería prudente hacer obligatorio el registro completo de todos los pasivos y obligaciones financieras constitutivas de deuda pública, en razón de que finalmente se tendrán que cubrir con participaciones fiscales e ingresos propios.

De acuerdo con lo anterior, no existe transparencia sobre el saldo de la deuda estatal y municipal, incluyendo todos los pasivos y obligaciones financieras, situación que impide medir indicadores objetivos sobre las finanzas públicas y la deuda pública de los gobiernos subnacionales.

Al considerar el monto de deuda no reportada por las entidades federativas, se obtienen importantes variaciones para medir los indicadores de vulnerabilidad, sostenibilidad y flexibilidad de las finanzas públicas. Es necesario implantar a la brevedad disposiciones jurídicas que fortalezcan los mecanismos institucionales para regular el endeudamiento local, racionalizar el destino de los recursos obtenidos mediante los diferentes mecanismos de financiamiento, transparentar su registro y rendir cuentas sobre la asignación del financiamiento y los resultados alcanzados.

Para ello, se considera pertinente incorporar en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (DPEF), disposiciones que establezcan la obligación de la SHCP para que en un plazo máximo de 30 días naturales posteriores a la publicación del DPEF en el Diario Oficial de la Federación, emita un nuevo Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se determine que con base en la información que entreguen las entidades federativas y municipios, se constituya un registro completo, confiable y actualizado de la deuda pública y se incluyan los financiamientos, pasivos y obligaciones financieras adquiridas.^{14/}

^{14/} Para mayor referencia acerca de las consideraciones para la emisión de un nuevo Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, consultar el apartado IV. *Conclusiones y recomendaciones* del documento denominado *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011*, publicado por la ASF en la siguiente dirección http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf, páginas 40-49.

Por otro lado, se considera prudente establecer la obligación de la SHCP para publicar trimestralmente una evaluación de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, así como un diagnóstico de la situación de las finanzas públicas locales, junto con el planteamiento de las medidas de política y acciones concretas para prevenir, anticipar y evitar los riesgos inherentes a un elevado nivel de déficit y endeudamiento, las cuales se consensarán con los gobiernos locales para su instrumentación, previa aprobación de las autoridades competentes.

Es conveniente que los gobiernos de las entidades federativas establezcan en sus leyes de presupuesto reglas fiscales prudentes y de responsabilidad hacendaria, para regular el déficit fiscal y el endeudamiento, en un marco de flexibilidad que les permita aplicar políticas anticíclicas que mitiguen los efectos adversos del ciclo económico y les genere un margen para financiar proyectos que impulsen la actividad económica, el empleo y el bienestar social.

II.2.5. Presupuesto Basado en Resultados^{15/}

De la revisión efectuada a los aspectos relacionados con el Presupuesto basado en Resultados, se destacan las consideraciones siguientes:

- Que todos los programas presupuestarios presenten indicadores de desempeño en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para que se cuente con elementos para la evaluación de los resultados alcanzados. En 2010, sólo alrededor del 15.0% de los programas presupuestarios presentaron matriz de indicadores para resultados, y el 25.6% de los recursos del PEF estuvieron vinculados con indicadores para medir su desempeño.
- Que en el PEF se establezca que las dependencias y entidades cuenten con mecanismos eficientes de calidad y supervisión del avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño, ya que en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública se ha detectado que las metas de los indicadores se reportan niveles de incumplimiento o sobrecumplimiento desproporcionados, lo que se explica por una deficiente programación y control de calidad de la información.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) acredite con detalle a la Cámara de Diputados la aplicación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño en la asignación y reasignación de los recursos presupuestarios, así como en las decisiones de diseño y ejecución de los programas.
- Que en el PEF se establezca que la Cuenta Pública informe sobre los resultados definitivos de los subejercicios no subsanados y su destino, por Dependencia y Entidad, Unidad Responsable, Programa Presupuestario y Concepto de Gasto, así como su impacto en las metas de los indicadores de desempeño, con la finalidad de verificar que

^{15/} Se sugiere consultar el Análisis del Informe de Gestión Financiera 2011, publicado por la ASF en la dirección siguiente: <http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/index.html>, específicamente en las páginas 99-109 del Análisis y 71-111 de sus Anexos.

los recursos se reasignaron hacia programas sociales y de inversión en infraestructura, de conformidad con el último párrafo del artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- Que se establezca en el Decreto de PEF que la SHCP emita disposiciones para verificar que se cumpla con los objetivos de los proyectos de inversión y se asegure un ejercicio eficiente de los recursos, además de publicar la evaluación del costo beneficio en relación con los resultados alcanzados con los proyectos concluidos en el ejercicio.

II.2.6. Deuda Pública^{16/}

Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público

El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) al primer semestre de 2011 ascendió a 4,938,110.4 millones de pesos (mdp), lo que significó un aumento en dicho saldo de 1,802,671.5 mdp entre 2006 y el primer semestre de 2011. Como porcentaje del PIB este saldo representó 35.8%, 5.6 puntos porcentuales más que en 2006 (30.2% del PIB).

En 2010 el 74.2% del SHRFSP correspondió a los requerimientos internos y el 25.8% restante a los externos, mientras que para junio de 2011 estos porcentajes se ubicaron en 75.0% y 25.0%, respectivamente.

En 2009 se registró el mayor aumento en el SHRFSP cuando se ubicó en 36.9% del PIB, debido principalmente a las mayores obligaciones presupuestarias internas y externas del Gobierno Federal en el marco de la crisis económica internacional.

SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL (SHRFSP) DE 2006 A 2011
(Porcentajes)

Concepto	Proporción del PIB					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^{1/}
Deuda neta total	30.2	29.3	33.4	36.9	36.8	35.8
Internos	21.5	21.6	24.6	26.9	27.3	26.8
Externos	8.7	7.7	8.7	10.0	9.5	9.0
Presupuestario	17.4	16.8	19.4	29.6	30.1	29.4
Gobierno Federal	19.1	19.8	23.3	25.9	26.4	26.2
Organismos y Empresas Públicas	(1.7)	(3.0)	(3.9)	3.7	3.7	3.2
No presupuestario	12.8	12.5	13.9	7.3	6.7	6.4
Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	(1.2)	(1.3)	(1.3)	(1.4)	(1.3)	(1.3)
FARAC ^{2/}	1.5	1.3	1.2	1.2	1.1	1.0

^{16/} Consultar el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011 y Anexos, publicado por la ASF en la dirección siguiente <http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/index.html>, específicamente en las páginas 111 a 127.

Concepto	Proporción del PIB					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^{1/}
Pasivos del IPAB	6.8	6.3	6.0	6.3	5.9	5.7
PIDIREGAS	5.3	5.8	7.6	0.8	0.6	0.6
Programa de Apoyo a Deudores	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Segundo Trimestre de 2011, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica, <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdiesi/bdie.html>.

^{1/} Cifras al primer semestre.

^{2/} Corresponde a los pasivos del FONADIN.

Al respecto, cabe señalar que el reconocimiento en 2009 de los PIDIREGAS como deuda pública directa de PEMEX no significó un aumento absoluto en el SHRFSP; el ajuste solo fue en los registros contables porque ya estaban contabilizados como deuda contingente.

Se considera necesario reportar el SHRFSP en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, pues aunque dicho saldo no tiene el carácter de un resultado presupuestario anual, es un indicador pertinente para evaluar el monto requerido del balance primario para asegurar la sostenibilidad del cumplimiento del servicio de la deuda a mediano plazo.^{17/}

Por su parte, en los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, solo se informa el monto del SHRFSP y su participación respecto al PIB; no se incluyen sus variaciones anuales reales y nominales; no se indica si hubo una meta y si se cumplió, en los términos del artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Tampoco se proporciona información que explique las causas de las variaciones de cada concepto que integra el SHRFSP.

Se considera que sería prudente tomar medidas de política fiscal y de deuda pública para propiciar la reducción progresiva del SHRFSP, así como dar transparencia a este tema y evaluar las causas que explican el crecimiento real del SHRFSP en 26.0% entre 2006 y 2010.

De igual forma, se requiere conocer en detalle los movimientos en los registros contables que no obedecen a transacciones, pero que modifican el valor de las obligaciones en moneda nacional (como la revaluación por la variación en los tipos de cambio de las divisas en que se contrataron los pasivos, las diferencias entre el valor de colocación y valor nominal de las obligaciones financieras y la diferencia entre el valor nominal y el precio de compra de pasivos cancelados), debido a que influyen en la evolución y monto del SHRFSP.

Endeudamiento del sector público

En el periodo de 2006 a 2010, la política de endeudamiento del sector público se orientó a financiar la mayor parte del déficit presupuestario en el mercado local y a recurrir al

^{17/} En el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011 y Anexos, que publicó la ASF en la dirección siguiente <http://www.asf.gob.mx/Trans/IAGF/AIAGF2011/index.html>, en las páginas 116 y 117, se aplicó un indicador de sostenibilidad fiscal que muestra que el monto del balance primario será insuficiente para cubrir el costo efectivo de los intereses de la deuda, lo que significa que el nivel de endeudamiento del Gobierno Federal en los últimos años demanda fortalecer su capacidad de pago para asegurar la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo.

endeudamiento externo de manera complementaria; no obstante, en 2009 y 2010 se registraron importantes montos de endeudamiento externo ejercido.

Conforme a dicha política, en el ámbito interno, a partir de 2006 se ha incrementado el límite de endeudamiento, al pasar de 222,000.0 mdp en ese año a 380,000.0 mdp en 2010 y a 375,000.0 mdp en 2011. En el ámbito externo, el artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación estableció que el Ejecutivo Federal para el periodo 2006-2008 debía obtener desendeudamientos externos por 500.0 millones de dólares (mdd) anuales, y para los años 2009, 2010 y 2011, el ordenamiento estableció límites de endeudamiento externo por 5,000.0 mdd, 8,000.0 mdd y 5,000.0 mdd, respectivamente.

Al respecto, el endeudamiento ejercido ha estado en línea con lo autorizado por el H. Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación de los años indicados, como se muestra en el cuadro siguiente:

ENDEUDAMIENTO NETO AUTORIZADO Y EJERCIDO DE 2006 A 2011				
Año	Externo ^{1/} (Millones de dólares)		Interno (Millones de pesos)	
	Autorizado	Ejercido ^{2/}	Autorizado	Ejercido ^{3/}
2006	(500.0)	(19,469.0)	222,000.0	421,789.3
2007	(500.0)	(3,341.6)	240,000.0	212,220.2
2008	(500.0)	377.3	220,000.0	478,080.7
2009	5,000.0	44,045.1	380,000.0	276,104.0
2010	8,000.0	14,005.6	380,000.0	149,583.0
2011	5,000.0	n.d.	375,000.0	n.d.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Tomo de Resultados Generales de 2006 a 2010; y Decreto de la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2006 a 2011.

^{1/} Los valores negativos significan desendeudamiento.

^{2/} El endeudamiento neto externo ejercido corresponde al sector público federal.

^{3/} El endeudamiento neto interno ejercido corresponde al Gobierno Federal

n.d. No disponible.

Los montos de endeudamiento anteriores muestran que entre diciembre de 2006 y junio de 2011, el saldo de la deuda neta del sector público federal (SPF) poco más que se duplicó, al pasar de 1,985,812.1 mdp a 4,363,538.6 mdp; como proporción del PIB pasó de 19.1% a 31.3%, en el mismo periodo.

Cabe indicar que en este resultado influyeron dos factores: en 2008 el reconocimiento del pasivo pensionario de los trabajadores activos al servicio del Estado, hasta antes de la entrada en vigor de la nueva Ley del ISSSTE, que incrementó la deuda en 2.2 puntos porcentuales del PIB; y en 2009 el efecto neto del reconocimiento de los pasivos asociados con los PIDIREGAS de PEMEX que aumentó la deuda como porcentaje del PIB en 4.6 puntos porcentuales.

En el ámbito internacional, de acuerdo con estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la deuda pública bruta del país (33.0% del PIB) es una de las más bajas entre los países miembros de esa organización, los cuales en su mayoría alcanzan registros de alrededor del 100.0%.^{18/} En Latinoamérica, el nivel de deuda pública bruta en relación al PIB de México se ubicó por debajo de Brasil (66.8%) y Argentina (49.1%), aunque por encima de Perú (24.5%) y Chile (9.2%).^{19/} Al respecto, cabe señalar que especialistas del Fondo Monetario Internacional (FMI) consideran que en el entorno de la crisis económica internacional que ha impactado en un mayor déficit y endeudamientos público, un referente manejable sería tener un 40.0% del PIB como techo o límite para la deuda de las economías emergentes.^{20/}

Activos Financieros

La diferencia entre la deuda pública en términos brutos y netos, se explica por los activos financieros (del Gobierno Federal, las disposiciones de organismos y empresas y de la banca de desarrollo), los cuales como proporción del saldo de la deuda bruta del sector público federal (SPF) mostraron una tendencia fluctuante durante el periodo 2006 a 2010, ya que de representar el 15.0% en 2006, pasaron al 20.5% en 2008 y a 5.2% en 2010, como se aprecia en el cuadro siguiente:

ACTIVOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL DE 2006 A 2010
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2006		2007		2008		2009		2010	
	Activos	Particip.% en el saldo	Activos	Particip.% en el saldo	Activos	Particip.% en el saldo	Activos	Particip.% en el saldo	Activos	Particip.% en el saldo
Sector Público Federal	351,507.6	15.0	497,465.9	19.4	671,806.6	20.5	354,232.3	8.5	231,576.2	5.2
Interna	269,692.7	15.5	271,205.3	13.9	230,190.5	9.2	293,746.9	10.2	160,536.7	5.2
Externa	81,814.9	13.7	226,260.6	37.6	441,616.1	57.3	60,485.4	4.8	71,039.5	5.2
Externa (Mill. de dólares)	7,519.1		20,822.4		32,619.8		4,631.8		5,748.9	
Gobierno Federal	148,843.8	7.0	118,462.0	5.0	123,111.4	4.2	264,082.5	7.9	139,264.4	3.9
Interna	125,670.3	7.5	107,921.8	5.7	68,579.7	2.9	231,436.0	8.6	79,357.0	2.8
Externa	23,173.5	5.1	10,540.2	2.3	54,531.7	9.7	32,646.5	5.1	59,907.4	8.5
Externa (Mill. de dólares)	2,129.7		970.0		4,028.0		2,500.0		4,848.0	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Anexos de Finanzas Públicas, Cuarto Trimestre de 2007 a 2010.

Como porcentaje del PIB, los activos del SPF representaron el 1.8%, lo que significó una disminución de 1.6 puntos porcentuales con respecto a 2006; los activos del Gobierno Federal representaron el 1.1% del PIB en 2010, mientras que en 2006 ascendieron al 1.4%.

^{18/} OECD (2011), OECD Economic Outlook, Vol. 2011/1, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2011-1-en.

^{19/} International Monetary Fund, World Economic Outlook Database september 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weoselgr.aspx>.

^{20/} International Monetary Fund, Finance & Development, Getting Debt under Control, Diciembre 2010, Vol. 47, No. 4, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2010/12/Baldacci.htm>.

Al respecto, la SHCP informa que las disminuciones o incrementos que han presentado los activos financieros en estos años han sido resultado de los movimientos en el saldo neto denominado en moneda nacional o dólares de la Cuenta General de la Tesorería de la Federación o de las variaciones registradas en las disponibilidades de las entidades que conforman el SPF, pero no se especifican las razones que generan dichos movimientos.

Costo Financiero

Como porcentaje del PIB, el costo financiero del sector público presupuestario (SPP) pasó de 2.4% a 2.0% de 2006 a 2010, respectivamente, mientras que el del Gobierno Federal pasó de 1.9% en 2006 a 1.7% en 2010, resultado principalmente de la disminución del costo de la deuda externa asociado al tipo de cambio, y de la reducción de los recursos ejercidos en los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

COSTO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO DE 2006 A 2010

	(Porcentaje del PIB)				
	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	2.4	2.1	1.8	2.2	2.0
Costo Financiero	2.0	1.8	1.6	1.9	1.9
Interno	1.2	1.2	1.0	1.4	1.4
Externo	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5
Programas de Apoyo (Ramo 34)	0.4	0.3	0.2	0.3	0.1
Costo Financiero	2.0	1.8	1.6	1.9	1.9
Gobierno Federal	1.5	1.4	1.4	1.7	1.6
Interno	1.0	1.1	1.1	1.4	1.3
Externo	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3
Organismos y Empresas	0.5	0.4	0.2	0.2	0.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De 2006 a 2010 el costo financiero del SPP presentó una tasa media de crecimiento real negativa de 4.3%, ya que pasó de 250,065.0 mdp a 255,755.1 mdp, respectivamente, con fluctuaciones a la baja en el período, excepto en 2009, cuando registró una variación positiva y la más pronunciada en términos absolutos de 35,699.9 mdp respecto de 2008, debido al efecto sobre el pago de intereses externos de la depreciación del tipo de cambio.

El monto destinado para el costo financiero representa una demanda importante de recursos, si bien su participación dentro del gasto neto presupuestario presentó una disminución de 3.4 puntos porcentuales, al pasar de 11.1% en 2006 a 7.7% en 2010, aunque para 2011 se programó un monto de 309,071.2 mdp en este rubro, cantidad mayor en

53,316.1 mdp a 2010. Cabe indicar que este incremento supera el gasto ejercido en 2010 de 19 ramos administrativos e iguala el gasto en conjunto de los ramos autónomos.^{21/}

Indicadores de la Deuda Pública

Del análisis de algunos indicadores de deuda pública sobre vulnerabilidad, sostenibilidad y flexibilidad,^{22/} que miden los riesgos de que las condiciones actuales puedan quebrantar el estatus de la misma, destacan las siguientes consideraciones:

- En el ámbito interno se detectó un incremento en la vulnerabilidad de la deuda (riesgos que pueden obstaculizar el pago de la deuda), ya que ésta ha crecido a un ritmo mayor que la economía; asimismo, la relación deuda bruta del SPP y los ingresos ordinarios presentó un deterioro, al pasar de representar la deuda el 98.4% de los ingresos ordinarios en 2006 a 146.2% en 2010, lo que indica una disminución de la capacidad de pago.
- El déficit primario que registró el Gobierno Federal de 2007 a 2010 y el nivel de endeudamiento en que ha incurrido han minado su capacidad de pago para sufragar el servicio de la deuda, lo que pone en evidencia la necesidad de generar mayores ingresos distintos al endeudamiento para cumplir con sus compromisos financieros.
- Con respecto a los indicadores de flexibilidad, estos mostraron que en los últimos cinco años el sector público logró mejorar su capacidad para cumplir con los compromisos financieros de la deuda, en virtud de que obtuvo mejores condiciones de contratación y le ha permitido disminuir el impacto como carga financiera.

^{21/} Los ramos administrativos considerados son: Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Tribunales Agrarios, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Presidencia de la República, Función Pública, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Gobernación, Economía, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Marina, Seguridad Pública, Energía, Hacienda y Crédito Público, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Defensa Nacional, y los ramos autónomos incluyen al Poder Legislativo, Poder Judicial, Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

^{22/} En el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011 y Anexos, publicado por la ASF en la dirección <http://www.asf.gob.mx/Trans/AGF/AGF2011/index.html>, específicamente en las páginas 113 a 119, se analizaron indicadores de vulnerabilidad, sostenibilidad fiscal y flexibilidad. Los indicadores de vulnerabilidad miden los riesgos que pudieran obstaculizar el pago de la deuda; los de sostenibilidad miden el grado en que la posición fiscal del gobierno permite sufragar los compromisos financieros de la deuda pública y los de flexibilidad miden el grado en que el gobierno puede incrementar sus recursos financieros para responder a los compromisos crecientes, mediante el aumento de sus ingresos o un incremento de su carga deudora.

III. CONSIDERACIONES FINALES

La Auditoría Superior de la Federación mediante este documento atiende la solicitud de la Junta Directiva de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, en el sentido de contar con la opinión de esta institución respecto de los avances presentados en el Quinto Informe de Gobierno, a fin de apoyar los trabajos relacionados con el paquete económico para el ejercicio fiscal 2012.

En el marco de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, los elementos contenidos en este documento únicamente tienen el carácter de consideraciones generales, relacionadas con las políticas públicas y los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, así como con las finanzas públicas y la deuda pública.

Es pertinente hacer notar que recientemente se entregó a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011, así como documentos relacionados con la deuda pública del sector público federal y de las entidades federativas y municipios, en los cuales se encuentra material que puede servir al propósito planteado por la Comisión citada.

También en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, en especial en su Tomo Ejecutivo, se presenta la evaluación de los logros alcanzados y las debilidades detectadas en temas significativos como la seguridad pública, educación, salud, vivienda, combate a la pobreza y federalización del gasto público, así como otros relacionados con actividades estratégicas vinculadas con la infraestructura productiva, el impulso de la actividad económica, la generación de empleo y la preservación del medio ambiente.

En los documentos mencionados y del análisis solicitado, se destacan aspectos como los que se exponen a continuación:

- En materia de seguridad pública, es necesario lograr los consensos y coordinar las acciones entre todas las instancias de gobierno que acrediten que este grave problema se va solventando en el país.
- La calidad de los servicios y la entrega de los medicamentos a los beneficiarios del sistema nacional de salud pública muestra deficiencias que se requiere resolver a la brevedad.
- La cobertura y la calidad de la educación es una prioridad pendiente de alcanzar, prácticamente en todos sus tipos y niveles. Se necesita una mayor atención a la población adulta que no ha concluido la educación básica y a quienes desertaron o no continuaron con sus estudios después de la secundaria o media superior, con el objetivo de que puedan tener acceso a la capacitación productiva y a una oportunidad de empleo e ingreso.
- La población en situación de pobreza se incrementó en el país como uno de los efectos de la disminución de las oportunidades de empleo e ingreso, motivo por el que el gasto público debe elevar su calidad y capacidad para incentivar las actividades productivas, las fuentes de trabajo y un mejor nivel de ingreso para las familias de los menores estratos de ingreso.

- La sostenibilidad fiscal del Estado en el largo plazo requiere de una reforma hacendaria integral que comprenda el ingreso, el gasto y la deuda pública, así como complementar los acuerdos en materia energética, para hacer factible el diseño y aplicación de políticas públicas en materia tributaria que contribuyan a una más eficiente recaudación, ampliar la base gravable, disminuir la evasión y elusión fiscales, y dotar de certeza jurídica a los contribuyentes.
- Las reformas en el sector energético deben consolidar el régimen fiscal de PEMEX, para ampliar su infraestructura y recuperar los niveles de producción y de reservas, las cuales han descendido a un nivel que afecta la viabilidad de la empresa en el mediano plazo.
- Sería prudente fortalecer la regulación del manejo de las disponibilidades de recursos que representan los subejercicios y las economías, así como mejorar las reglas fiscales en un marco de prudencia y responsabilidad que permita reducir progresivamente el déficit público, la deuda y el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, para establecer mecanismos más efectivos que regulen el impacto de los ciclos económicos en los ingresos y el gasto público, la inversión, la actividad económica y el empleo.
- Los análisis respecto a la evolución de la economía de los países desarrollados, en especial de los E.U.A. y Europa, así como de los países emergentes, motiva a considerar la importancia de tomar decisiones estratégicas que mantengan la fortaleza de las finanzas públicas, de las cuentas externas y del blindaje financiero del país, al tiempo que se asignan los recursos presupuestarios en los sectores y programas que incentiven el crecimiento estable y sostenido de la economía, mediante un mayor impulso al mercado interno con inversión en infraestructura y empleo.
- El Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño todavía no acreditan en los hechos su impacto en la mejora sustancial del diseño y ejecución de las políticas y de los programas, así como en la asignación y ejercicio de los recursos presupuestarios federales, tanto en el ámbito federal, como en los que reciben las entidades federativas y municipios.
- Es pertinente fortalecer el federalismo hacendario, para que sea más equilibrado, subsidiario y solidario, así como renovar los medios con los que opera la coordinación entre los órdenes de gobierno para operar programas y ejercer recursos.
- El saldo de la deuda neta del sector público federal casi se duplicó de diciembre de 2006 a junio de 2011 y por su evolución en los últimos años ha disminuido gradualmente su sostenibilidad y aumentado su vulnerabilidad, sin afectar todavía su calificación crediticia.
- La mayor deuda pública también se debe al costo asociado con la nueva Ley del ISSSTE y al reconocimiento en 2009 de los pasivos de los PIDIREGAS de PEMEX como deuda directa, que representaron 2.2% y 4.6% del PIB de 2010, respectivamente.
- A la fecha, el incremento de la deuda no ha afectado a las finanzas públicas del país, debido a que el costo financiero se ha mantenido relativamente estable como

proporción del PIB, con una ligera tendencia a la baja, ya que entre 2006 y 2010 pasó de 2.0% a 1.9%, mientras que en 2000 representaba 2.2% del producto.

- A nivel internacional la deuda pública bruta de México se compara favorablemente con los países miembros de la OCDE, pero se debe considerar que la relación deuda/PIB rebasa el rango de 30.0% recomendado por las mejores prácticas internacionales para países en desarrollo, ya que si a la deuda del sector público federal se le adiciona la deuda de las entidades federativas y municipios, las obligaciones derivadas de pensiones y jubilaciones, la deuda del IPAB, los PIDIREGAS de la CFE y otros pasivos contingentes, se estaría alcanzando una proporción superior a 45.0% del PIB.