

29 de Abril de 2008

Nota Informativa

Primer Informe de Ejecución del PND 2007-2012

El artículo sexto de la Ley de Planeación establece que *en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales*, destacando en un apartado lo concerniente a los derechos y cultura indígena.

En el **Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 07-12)**, el Ejecutivo Federal presenta los resultados de las políticas públicas en los ejes que articulan el Plan: *Estado de Derecho y Seguridad, Economía Competitiva y Generadora de Empleos, Igualdad de Oportunidades, Sustentabilidad Ambiental, y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable*, para 2007.

El Informe contiene cinco capítulos que describen las acciones y metas alcanzadas en cada uno de estos ejes. Cada apartado detalla los objetivos, estrategias, metas y avances; los primeros son congruentes con los establecidos en el PND 2007-2012, las estrategias y las metas deberían corresponder a las previstas en los programas sectoriales, pero al derivarse de programas elaborados en el último trimestre del año 2007 no todas reportan avances.

En el apartado ***Estado de Derecho y Seguridad***, se destacan las acciones en pro de la protección de los derechos de propiedad, procuración e impartición de justicia, la puesta en marcha de la Plataforma México, misma que contiene el Sistema Único de Información

Criminal (SUIC) como parte de la estrategia de información e inteligencia, los resultados del combate al narcotráfico, las acciones para fortalecer la confianza en las instituciones públicas y para promover la cultura de la legalidad y la aplicación de la ley en el territorio nacional; las iniciativas para modernizar de manera integral el sistema de justicia penal y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos.

El segundo capítulo ***Economía Competitiva y Generadora de Empleos***, describe las medidas para promover la competitividad y alcanzar un desarrollo económico más acelerado y sostenido en el tiempo; destacando las estrategias adoptadas para fortalecer las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

La sección ***Igualdad de Oportunidades***, reporta las políticas y programas específicos dirigidos a impulsar las capacidades, habilidades y destrezas de las personas, (pueblos y comunidades indígenas, adultos mayores, familias de menores ingresos y otros grupos socialmente vulnerables). Así como proveerlos de servicios públicos (salud, educación, cultura, recreación y deporte) más eficientes.

El cuarto eje ***Sustentabilidad Ambiental*** contiene los avances en cuanto al Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, el conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental.

Finalmente, en el título ***Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable*** se explican los esfuerzos por el

fortalecimiento del diálogo y la negociación de acuerdos con los Poderes de la Unión, los tres ordenes de gobierno, los partidos y organizaciones políticas y sociales.

En el Informe, sobresalen por su extensión, el segundo y tercer eje. En particular, en el ámbito económico se subrayan los logros en materia de reformas económicas. La característica principal del PND 07-12 es la transversalidad de las estrategias sectoriales a través de los ejes, por lo que las políticas no pueden abordarse de manera aislada.

Política hacendaria para la competitividad

En este renglón se enfatiza la contribución de la *Reforma Hacendaria por los que menos tienen*, cuyos resultados son:

- **Sistema tributario:** sustitución de ingresos petroleros, a través de la introducción del Impuesto Empresarial de tasa Única (IETU), un impuesto directo de base amplia, tasa uniforme y que permite reducir la evasión y elusión fiscal;
- **Administración tributaria:** combate a la elusión y evasión fiscal a través del establecimiento de un impuesto del 2 por ciento para los depósitos en efectivo (IDE) superiores a 25 mil pesos mensuales, mismo que podrá acreditarse contra el ISR; de la misma manera se estableció la responsabilidad solidaria.
- **Gasto público orientado a resultados** a través de una estructura institucional, acompañado de la evaluación del desempeño de todas los recursos públicos, incluidos el gasto federalizado y los subsidios a las entidades federativas, con base en el logro de metas y resultados; se estableció un compromiso de ahorro del 20 por ciento del gasto en operación de la administración pública hacia 2012. Se introdujo la plurianualidad en el caso de los proyectos de inversión de infraestructura y se estableció un sistema de prelación de inversiones. Se modificó el proceso de rendición de cuentas, recorriéndose la fecha de presentación de la Cuenta Pública; se fortaleció la función de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación y se facultó al Congreso para expedir leyes que armonicen la contabilidad gubernamental y la información en los tres órdenes de gobierno.

- **Federalismo fiscal:** Se modificaron las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal; cuyos incrementos a partir de 2007 dependerán del esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales; se creó el Fondo de Fiscalización que premiará la fiscalización y recaudación de las entidades federativas; se establecieron reglas de distribución para el FAFEF de carácter resarcitorio; el FAEB se distribuirá considerando el gasto estatal en educación, matrícula y calidad educativa; se creó el Fondo de Compensación para las 10 entidades federativas con menor PIB per cápita no minero y no petrolero; y para las entidades en donde se extrae petróleo se creó el Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

Adicionalmente, se abrogará en 2012 el impuesto a la tenencia de automóviles y se promovieron cambios en el régimen fiscal de PEMEX.

Resultados de Finanzas Públicas

El Informe reporta cifras de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2007. Se obtuvo un superávit de un mil 039.8 millones de pesos, equivalente al 0.01 por ciento del PIB y una novena parte del superávit del 2006. Esta reducción, en relación con 2006, en gran medida se explica por el déficit del Gobierno Federal, resultado de un mayor gasto público; si bien los ingresos se incrementaron en 5.6 por ciento, en comparación a lo obtenido un año antes, el gasto neto pagado aumento 5.9 por ciento y el gasto programable pagado lo hizo en 10 por ciento. Por su parte, los Requerimientos Financieros del Sector Público, sin considerar ingresos no recurrentes, ascendieron al 2.09 por ciento del PIB, con un incremento real anual de 73.6 por ciento.

El incremento de los ingresos presupuestarios provino en un 45.1 por ciento de los ingresos no tributarios del Gobierno Federal; en 25.7 por ciento de los ingresos petroleros y en 24.7 por ciento de la recaudación tributaria no petrolera y 4.6 por ciento de los organismos y empresas distintos de PEMEX.

En cuanto al gasto neto total pagado, este se incremento en 10 por ciento, respecto del aprobado. Destaca el aumento del gasto programable, en particular en la función desarrollo económico (turismo

Resultados de Finanzas Públicas 2006-2007
(Millones de pesos)

Concepto	2006	2007		Variación % con relación a	
		Meta programada	Observado	Meta programada	2006
Balance público	9,933.7	0.0	1,039.8	n.a.	-89.9
Gobierno Federal	-180,658.7	-216,127.1	-218,439.5	1.1	16.3
Organismos y empresas de control directo	189,040.0	216,127.1	221,104.0	2.3	12.5
PEMEX	149,455.3	155,981.2	169,443.4	8.6	9.0
Resto de Entidades	39,584.6	60,145.9	51,660.6	-14.1	25.5
Organismos y empresas de control indirecto	1,552.4	0.0	-1,624.7	n.a.	n.a.
Balance público primario	260,293.5	263,939.6	244,956.2	-7.2	-9.5
Gobierno Federal	11,776.5	-3,767.2	-29,768.0	690.2	n.a.
Organismos y empresas de control directo	246,669.8	266,877.2	271,387.3	1.7	5.8
PEMEX	200,404.2	197,476.8	212,368.6	7.5	1.9
Resto de entidades	46,265.7	69,400.4	59,018.7	-15.0	22.7
Organismos y empresas de control indirecto	1,847.2	829.6	3,336.9	302.2	73.7
Ingresos Totales	2,263,602.6	2,238,412.5	2,485,638.6	11.0	5.6
Gobierno Federal	1,558,808.0	1,511,815.7	1,711,539.2	13.2	5.6
Organismos y empresas	704,794.5	726,596.8	774,099.4	6.5	5.7
Gasto Neto Total Pagado	2,255,221.3	2,238,412.5	2,482,974.1	10.9	5.9
Gasto Programable Pagado	1,656,938.0	1,639,021.4	1,895,106.2	15.6	10.0
Gasto No Programable	598,283.3	599,391.1	587,867.9	-1.9	-5.5

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

n.a. No aplica

Fuente: SHCP.

y comunicaciones y transportes con los mayores incrementos). A nivel de ramos se observan incrementos importantes en Seguridad Pública, Comunicaciones y Transportes, el ramo 23 Provisiones salariales y económicas (en este ramo se concentran los fondos que se nutren de recursos excedentes); SEMARNAT, Desarrollo Social, Salud y Aportaciones a la Seguridad Social.

Desde el punto de vista económico se observó un crecimiento en el gasto corriente, particularmente en las pensiones, que crecieron 10.7 por ciento real, en relación al 2006; resaltan las mayores necesidades en PEMEX, CFE, IMSS e ISSSTE. También es importante el incremento en los otros gastos de operación, distintos de servicios personales, 36.7 por ciento respecto a lo aprobado, donde se registran los pagos de PIDIREGAS, la compra de medicamentos y material especializado para el IMSS e ISSSTE, y los gastos de aplicación de la Prueba Enlace y el Programa de Aprovechamiento Escolar de la Carrera Magisterial y la Olimpiada del Conocimiento Infantil.

El gasto de capital se incremento, en términos reales, 20.5 por ciento, principalmente en Comunicaciones y Transportes, SEMARNAT y PEMEX.

Política de Deuda

La política de deuda pública se basó en dos estrategias: i) financiar el déficit del gobierno federal, hasta por 240 mil millones de pesos, en el mercado nacional de deuda a través de bonos de largo plazo a tasa fija y ii) cumplir la meta de desendeudamiento externo por 500 millones de dólares establecida en la Ley de Ingresos de la Federación 2007 (LIF 2007), mejorando la estructura de costo y plazo de los pasivos en moneda extranjera.

La estrategia de colocación de valores gubernamentales modificó la composición de los títulos de deuda en el saldo de la deuda interna: los BONOS pasaron de 45.2 a 49.8 por ciento; los UDIBONOS aumentaron de 9.9 a 13.3 por ciento y los BONDES D de 9.2 a 10.4 por ciento. Los CETES disminuyeron su participación de 22 a 19 por ciento, al igual que los BONDES de 13.7 a 7.7 por ciento en el año. El plazo promedio de vencimiento de la deuda interna se incrementó a 5.59 años.

En el manejo de la deuda externa se observó el intercambio de títulos externos por internos. A diciembre de 2007, el saldo bruto de la deuda externa del sector público federal ascendió a 55 mil 354.9 millones de dólares, esto es, 588.6 millones de dólares

superior al de 2006, equivalente al 5.7 por ciento del PIB. En cuanto al saldo de la deuda bruta del sector público presupuestario, incluyendo deuda interna, al cierre de 2007 ascendió a 2 billones, 559 mil 489.7 millones de pesos, esto es, el 24.5 por ciento del PIB.

Sistema Financiero

En este renglón el informe destaca entre las reformas para garantizar los derechos de propiedad y reducir costos de transacción a las siguientes:

- Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley Orgánica de Nacional Financiera;
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros;
- Tipificación del financiamiento al terrorismo como delito grave;
- Ley del Ahorro y Crédito Popular y otras disposiciones;
- Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y a la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos;
- Reglas para los requerimientos de Capitalización de las instituciones de Banca Múltiple y de la Banca de Desarrollo (Basilea II);
- Miscelánea de reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y otras leyes;
- Reformas a la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia;
- Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito en materia de sanciones;

A estas reformas, en las que participó el Poder Legislativo, las acompañaron modificaciones para promover la competencia en el sistema financiero, regulación preventiva y evaluación de riesgos.

Sistema de pensiones

En materia de pensiones destaca la Reforma a la Ley del ISSSTE, que transforma el sistema de reparto, al incorporar las cuentas individuales; permitir la portabilidad entre el ISSSTE y el IMSS y otros sistemas de pensiones. Se espera que la reforma resuelva el patrón de gasto explosivo y permita mantener la estabilidad de las finanzas públicas.

En esta materia también destacan las reformas al Sistema de Ahorro para el Retiro, así como la modificación al Régimen de Inversión de las SIEFORES.

A diciembre de 2007 el saldo del Ahorro para el Retiro ascendió a un billón 346 mil 800.6 millones de pesos, equivalentes al 13.8 por ciento del PIB.

Competitividad y productividad

La competitividad es un asunto relevante en el PND 07-12; por ello el Informe reporta acciones para integrar una Agenda nacional y Agendas sectoriales para la competitividad; promover la calidad regulatoria, fomento de la competencia económica y libre concurrencia, investigación científica, adopción e innovación tecnológica, entre otras acciones.

Pequeñas y Medianas Empresas

En 2004, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) representaban el 99.8 por ciento de las unidades productivas del país, generaban el 72.8 por ciento del empleo y aportaban el 52 por ciento del PIB. Para atender a este sector, el gobierno estableció apoyos institucionales a la competitividad, acceso al financiamiento, formación empresarial, servicios de capacitación y consultoría, innovación y desarrollo tecnológico, así como se trabaja en la consolidación de los esquemas de apoyo en una sola instancia: la Comisión Mexicana para la MIPYME; y se han puesto en marcha programas de desarrollo de proveedores y cadenas productivas.

Sector Rural

A finales de 2007 se reestructuró el Programa Especial Concurrente (PEC), que representa 136 programas en 17 ramos de la administración. El PEC 2008 tiene 15 programas, 36 subprogramas, 82 componentes de apoyo y 9 vertientes de atención especializada: competitividad, social, financiera, infraestructura, laboral, medio ambiente, educativa, salud y agraria.

Con la reestructura se emitieron nuevas reglas de operación, en vigor a partir de 2008. SAGARPA reclasificó sus programas en 8 grandes programas y 26 componentes.

Turismo

En el PND 07-12, el Turismo tiene un papel prioritario, como generador de inversiones y empleos. En 2007, México ocupó el octavo lugar en la captación de turistas internacionales, con 92.2 millones de visitantes, que representaron ingresos por 12 mil 901 millones de dólares.* La inversión pública en promoción turística

Inversión Pública en Infraestructura
(Millones de pesos)

Concepto	2006	2007		Variación % respecto a	
		Meta Programada	Observado	meta programada	2006
Total	168,057.6	228,269.4	199,440.0	-12.6	14.1
Telecomunicaciones y Transportes	30,587.0	33,304.1	30,786.7	-7.6	-3.2
Telecomunicaciones	222.5	319.4	212.6	-33.4	-8.1
Transportes	30,364.5	32,984.7	30,574.1	-7.3	-3.2
Carreteras, caminos, ferrocarriles, aeropuertos y puertos	43,413.0	46,722.3	43,744.7	-6.4	-3.1
Construcción y modernización de carreteras y autopistas	23,996.4	29,334.7	26,830.7	-8.5	7.5
Conservación de carreteras	6,395.1	6,846.3	6,802.3	-0.6	2.3
Caminos rurales y alimentadores	5,686.5	5,548.5	5,270.8	-5.0	-10.8
Programa de Empleo Temporal (PET)	791.9	1,235.0	1,003.9	-18.7	21.9
CAPUFE	175.0	107.8	93.6	-13.2	-48.6
Infraestructura ferroviaria	390.9	206.1	265.9	29.0	-34.6
Infraestructura aeroportuaria	3,231.3	1,059.4	1,018.1	-3.9	-69.7
Infraestructura portuaria	2,745.9	2,384.5	2,459.4	3.1	-13.9
Infraestructura hidráulica	17,937.3	29,436.1	26,951.8	-8.4	44.5
Infraestructura abasto agua potable, alcantarillado y saneamiento*	11,166.2	21,985.2	19,613.8	-10.8	69.0
Operación y desarrollo de la infraestructura hidroagrícola*	5,227.7	6,243.6	6,064.6	-2.9	11.6
Obras de protección para la prevención y protección contra las inundaciones*	1,543.4	1,207.3	1,273.4	5.5	-20.6
Energía	228,315.7	301,071.1	262,644.0	-12.8	10.6
Inversión impulsada en la industria petrolera	179,333.1	243,630.5	222,554.5	-8.7	19.4
Física	16,355.3	479.9	14,713.4	2,965.9	-13.5
Amortización de PIDIREGAS	5,231.7	55,755.8	23,582.8	-57.7	333.6
Inversión Financiada**	130,002.6	154,870.8	151,693.3	-2.1	12.2
Fondo para la Inversión de PEMEX	27,743.5	32,524.0	32,565.0	0.1	12.9
Inversión impulsada en la industria eléctrica	48,982.6	57,440.6	40,089.5	-30.2	-21.3
Física CFE	14,342.2	17,628.8	15,603.9	-11.5	4.6
Amortización de PIDIREGAS CFE	7,501.7	8,004.3	7,541.2	-5.8	-3.3
Inversión Financiada CFE**	22,192.8	27,393.4	12,993.9	-52.6	-43.7
Luz y Fuerza del Centro	4,945.9	4,414.1	3,950.5	-10.5	-23.2

*Incluye inversión del Gobierno Federal, Gobiernos estatales y municipales y usuarios.

** La inversión financiada (PIDIREGAS) son obras cuya ejecución se encomienda a empresas privadas, previa licitación pública. Las empresas realizan las inversiones pertinentes y cubren el costo de los proyectos durante su construcción, esto es, la inversión financiada no se realiza con recursos presupuestales, por lo que no se suma en el total de la inversión.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información del Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

fue de mil 361.8 millones de pesos, 16.8 por ciento inferior a la programada a inicio de año, aunque 44.9 por ciento superior a la de 2006.

Infraestructura para el desarrollo

Durante 2007 recobró importancia en la estrategia gubernamental la inversión en infraestructura como factor decisivo en la promoción de la competitividad. Destaca la importante canalización de recursos presupuestales a este fin, y aunque hubo un crecimiento real, en relación con 2006, no se ejercieron todos los recursos previstos para este fin. El Gobierno Federal está promoviendo la participación del sector privado a través de esquemas de financiamiento como las concesiones, el aprovechamiento de activos, los proyectos para

prestación de servicios (PPS), fideicomisos, apoyos del FINFRA, convenios de reasignación de recursos con las entidades federativas, entre otros esquemas.

Igualdad de Oportunidades

La estrategia del Gobierno Federal para la reducción de la pobreza, concentra los programas sociales en acciones para desarrollar las capacidades básicas de la población en condiciones de vulnerabilidad. Con este propósito se ampliaron y fortalecieron programas que han demostrado con resultados positivos, es el caso de Opciones Productivas, y también se crearon nuevos programas: Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, Apoyo especial de seguridad alimentaria, Fondo Regional, Guarderías y Estancias infantiles para apoyar a las madres trabajadoras,

* De los 92.2 millones de visitantes, 70.8 millones corresponden a visitantes de un solo día; así los turistas que pernoctan en el país suman 21.4 millones, de los cuales 8.4 millones son turistas fronterizos y 13 millones se internan en el país.

Rescate de espacios públicos y Seguro médico para una nueva generación. Asimismo se actualizó el Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social.

En 2007 se aprobó un monto de 163 mil 247.5 millones de pesos destinados a los *programas para la superación de la pobreza*, esto es, 11 por ciento real superior al monto ejercido en 2006, aunque sólo se ejerció el 97.3 por ciento de estos recursos, con lo que el incremento real anual quedó en 8 por ciento. De estos recursos, el 49.2 por ciento se destinó a desarrollar las capacidades básicas, 39.7 por ciento al desarrollo regional, 6.6 por ciento a la atención de grupos sociales vulnerables y 4.5 por ciento a desarrollo urbano.

El gasto público federal en salud, al cierre de 2007 ascendió a 212 mil 895 millones de pesos, 18.8 por ciento inferior al monto aprobado y 1.3 por ciento inferior al ejercido en 2006. La inversión física ascendió a 7 mil 271.6 millones de pesos, 161.5 por ciento superior al monto aprobado; en este aspecto, la Secretaría de Salud está promoviendo en el sexenio, a través de PPS, la construcción y operación de seis Hospitales Regionales de Alta Especialidad y sus Unidades de Apoyo.

La reforma a la Ley del ISSSTE también permitió la reducción en el rezago en la atención médica, el abastecimiento de medicamentos, la profesionalización de médicos y enfermeras, y la renovación de equipo médico.

El Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), conocido como Seguro Popular, atiende a la población sin acceso a las instituciones de seguridad social. Al cierre de 2007 se habían afiliado 7 millones 293 mil 539 familias, 7.3 por ciento superior a la meta estimada; el presupuesto ejercido en 2007 fue de 24 mil 413.5 millones de pesos. Dentro del Seguro Popular también se incorporó el Seguro Médico para una Nueva Generación, que atiende a niños nacidos a partir del 1° de diciembre de 2006, para el cierre de

2007 se habían afiliado 786 mil 171 niños.

El gasto nacional en educación en 2007 fue de 671 mil millones de pesos, éste incluye recursos federales (60.5 por ciento), estatales y municipales (16.8 por ciento) y del sector privado (22.7 por ciento). Equivale al 6.9 por ciento del PIB y es 1.5 por ciento superior al de 2006. El gasto público promedio por alumno es de 17 mil pesos, 2.2 por ciento superior al de 2006. En 2007 la matrícula del Sistema Educativo Nacional fue 32.9 millones de alumnos, 644 mil alumnos más que en 2006; de éstos 25.4 millones de estudiantes cursan educación básica, 3.7 millones educación media superior, 2.5 millones educación superior y 1.3 millones están inscritos en los servicios de capacitación para el trabajo. El 86.6 por ciento asiste a escuelas públicas y el resto a escuelas particulares.

La inversión federal en infraestructura educativa fue de 17 mil 631.4 millones de pesos, esto es 14.6 por ciento superior a la programada y 43.7 por ciento real, superior a la de 2006.

La Ley de Planeación especifica que en un apartado se reporte lo concerniente a los *Pueblos y Comunidades Indígenas*. En este aspecto, el Informe reporta un presupuesto autorizado en 2007 por 28 mil 882.7 millones de pesos para atender a la población indígena, del que sólo se ejerció el 95.7 por ciento. Cabe señalar que estos recursos forman parte de los presupuestos para combatir la pobreza, de salud, educación, desarrollo rural, entre otros. Aquí destacan los programas 100 x 100, Fondos Regionales Indígenas, Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, Albergues Escolares Indígenas y el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.

Finalmente se reporta que se encuentra en elaboración el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2007-2012, sin fecha aún para su presentación.✪

H. Cámara de Diputados
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Director General Dr. Héctor Juan Villarreal Páez
Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, C. P. 15,969. México, D. F.