

ORT E

OR E R

C

E

S

O

P

REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DEL CUARTO INFORME DE GOBIERNO

- 1** **Presentación**
Francisco J. Sales Heredia
POLÍTICA INTERIOR
- 5** **Mercado global y lucha contra el crimen organizado**
Efrén Arellano Trejo
POLÍTICA ECONÓMICA
- 17** **Productividad y competitividad**
Salvador Moreno Pérez
- 22** **Política hacendaria y competitividad**
Cornelio Martínez López
- 29** **Telecomunicaciones y transportes**
Cornelio Martínez López
- 36** **Energía: hidrocarburos y electricidad**
Gabriel Fernández Espejel
- 41** **Micro, pequeñas y medianas empresas**
Gabriel Fernández Espejel
- 45** **Minería en México. Referencias acerca del tema**
José de Jesús González Rodríguez

O R T E

O P E R

C

E

S

O

P

POLÍTICA SOCIAL

- 53** Educación
Alejandro Navarro Arredondo
- 61** Salud
Francisco J. Sales Heredia
- 66** Trabajo y previsión social
José de Jesús González Rodríguez
- 72** Población
Gabriela Ponce Sernicharo
- 78** Pobreza
Gabriela Ponce Sernicharo
- 83** La política de vivienda
Salvador Moreno Pérez
- 88** Grupos prioritarios
Juan Pablo Aguirre Quezada
- 94** Igualdad entre mujeres y hombres. Familia, niños y jóvenes
Juan Pablo Aguirre Quezada
- 99** Desarrollo sustentable: ordenamiento ecológico
Alejandro Navarro Arredondo
- 105** Desarrollo sustentable: agua, bosques y selvas
Jesús Mena Vázquez

POLÍTICA EXTERIOR

- 113** La política exterior de México en los cuartos informes de gobierno de los presidentes Felipe Calderón y Vicente Fox
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

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

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Roberto Ocampo Hurtado
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Reporte CESOP, núm. 39, octubre de 2010. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

Francisco J. Sales Heredia*

Cada año, en un ejercicio de equilibrio de poderes, el Ejecutivo federal rinde un informe ante el Congreso acerca del estado de la nación. El hecho va más allá de una ceremonia, pues el documento y sus anexos estadísticos se convierten en el reporte anual, que unido a los informes trimestrales a los que están obligados por ley diversas dependencias del Ejecutivo, dan materia a los legisladores para sopesar, entre otros factores, la agenda legislativa del año en curso. Para contribuir a este esfuerzo de análisis de las políticas gubernamentales, el *Reporte CESOP* presenta una serie de artículos que describen y analizan las políticas particulares en los diversos ramos de la actividad pública.

El *Reporte* se divide en dos tomos. El primero reúne los temas de política interior y política económica; el segundo aglutina los de política social y política exterior. Respecto a política interior, el aspecto ampliamente destacado por el Ejecutivo es el que atañe a las garantías de seguridad pública ciudadana, un tema cada vez más deteriorado. Una de las causas más evidentes de este deterioro se encuentra en la política pública de combate a

las redes de narcotraficantes. En el artículo se analiza la oferta y la demanda de narcóticos, así como los flujos financieros ilegales producto de este mercado.

En cuanto a la política económica, el primer escrito hace referencia a la estrategia de competitividad propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo y la continuidad de ésta. El artículo analiza los diversos índices que califican a nuestro país en esta materia y refiere los atrasos y las diversas áreas de oportunidad en este ámbito. Para lograr dicha competitividad, el Ejecutivo propone una política hacendaria y fiscal que logre mayores ingresos y crecimiento. El documento que hace referencia a dicha política enfatiza el esfuerzo del gobierno por responder en 2009 a la crisis internacional que propició que el producto interno del país cayera de manera drástica al inicio de la crisis y las políticas que implementará para controlar los efectos de los aumentos del déficit y del gasto en varios sectores.

Los siguientes artículos se refieren a algunos de los sectores de la economía más relevantes: el de telecomunicaciones, con posibilidades de crecimiento, pero detenido por el nivel de litigio entre los participantes; el de energía, controlado ahora por dos monopolios públicos y en los cuales se ha promovido una serie de reformas para inyectarles mayor dinamismo; el de minería, que ha presentado un crecimiento

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

continuo; y finalmente el de las microempresas, uno de los sectores de mayor importancia en el país por número de empleos, por aportación al PIB y por número de empresas. Este sector ha sido impulsado ampliamente por el gobierno; sin embargo, la crisis ha disminuido el flujo del crédito disponible a estas empresas, con lo que se ha requerido mayor apoyo del crédito público.

Posteriormente se reportan las políticas sociales en los sectores más relevantes y con mayores problemas. En el ámbito educativo, el artículo correspondiente hace referencia a los grandes retos de calidad que enfrenta el país. Si bien se ha avanzado mucho en lograr casi una cobertura universal en educación básica, así como en evaluar los resultados, la brecha entre los estudiantes mexicanos y sus pares en otros países de desarrollo medio es enorme. En el sector salud, el panorama es similar: si bien se ha avanzado en la cobertura de la población abierta, existen grandes retos en la calidad del servicio y en lograr eliminar las enormes des-

igualdades de salud entre los estados y regiones del país.

Las políticas de combate a la pobreza muestran continuidad; sin embargo, la pobreza no ha disminuido con el ritmo deseado. Respecto a las políticas de población, el artículo refiere los grandes retos a los que se enfrenta el país dada su estructura poblacional: una población joven numerosa y una población de la tercera edad creciente. En cuanto a las políticas laborales, el sector se ha enfrentado a una crisis de enorme magnitud que ha disminuido considerablemente el número de empleos y su calidad. Con relación a la vivienda, el informe de gobierno refleja la inversión contracíclica en el sector como política primordial.

Finalmente, respecto a la política social se describen y analizan los grupos vulnerables, el medio ambiente y el desarrollo sustentable. El *Reporte* cierra con una descripción de la política exterior del Ejecutivo, contrastándola con la política exterior seguida en el cuarto año de gobierno por el Ejecutivo previo.

Política interior

Mercado global y lucha contra el crimen organizado

Efrén Arellano Trejo*

Este artículo tiene el objetivo de describir el contexto nacional e internacional que explica las características de la lucha contra el narcotráfico. Para ello, el trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se analizan las tendencias recientes en el mercado de drogas de Estados Unidos; en la segunda se describen los principales resultados del gobierno federal en este combate; y en la tercera se analizan las tendencias del consumo interno y las estrategias y resultados en la lucha contra el narcomenudeo.

Cambios en la demanda de Estados Unidos

Algunas de las razones que explican la presencia de los cárteles delictivos en México son la demanda de drogas que existe en Estados

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

Unidos, las ganancias millonarias que produce este mercado y las armas que también están disponibles en aquel país.

En Estados Unidos entre 17 y 20 millones de personas consumen drogas ilegales de manera regular. De ellos aproximadamente 75% son usuarios de marihuana¹ y alrededor de cinco millones consumen cocaína.² Por lo que se refiere a las ganancias, según el secretario adjunto para la Investigación de Migración y Aduanas, John T. Morton, cada año cruzan hacia México entre 19 mil y 29 mil millones de dólares. Este dinero —según el funcionario estadounidense— es concentrado en diversos puntos de Estados Unidos y enviado a la frontera, de donde cruza hacia México en peque-

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe mundial sobre las drogas 2009. Resumen ejecutivo*, p. 13, disponible en www.unodoc.org (consulta: agosto de 2009); *Reforma*, “Relega EU combate a consumo de drogas”, 10 de agosto de 2009, p. 9; y Woodrow Wilson International Center for Scholars, citado en *Reforma*, “Piden a Obama atender a México”, 7 de febrero de 2009, p. 3.

² CNN México, entrevista con Antonio Luigi Mazitele, representante regional de la UNODC, 23 de junio de 2010, disponible en www.mexico.cnn.com (consulta: septiembre de 2010).

ñas cantidades transportadas por una persona o en contenedores. En territorio mexicano es distribuido a células delictivas o trasladado a Colombia. De acuerdo con el embajador estadounidense, Carlos Pascual, entre 75 y 90% del movimiento de dinero proveniente de ese país entra en efectivo y es utilizado en la compra de autos o inmuebles.³

Otra forma de dimensionar el tamaño de los mercados ilegales es identificar el número de operaciones inusuales en el sistema financiero y el monto del lavado de dinero. Durante la gestión del presidente Calderón, la Unidad de Inteligencia Financiera ha investigado y presentado denuncias por sospecha de lavado de dinero, por aproximadamente 36 mil millones de dólares.⁴

No obstante, Estados Unidos recibe ganancias mayores generadas por este ilícito y sumas adicionales, igualmente importantes, por la producción y tráfico de armas. De acuerdo con un análisis reciente de la ONU, la mayor parte de las ganancias generadas por el narcotráfico en el mundo se queda “en los países ricos de destino” como Estados Unidos, Canadá y países de Europa. En el caso de la cocaína, 70% de los 72 mil millones de dólares traficados al año se quedan en los países destino y el resto en los productores.⁵

³ CNN México, EU dice que hasta 29 mil MDD del narcotráfico cruza anualmente a México, 2 de junio de 2010, con base en Notimex, disponible en www.mexico.cnn.com (consulta: septiembre de 2010).

⁴ Información ofrecida por el titular de la Secretaría de Hacienda, Ernesto Cordero, durante su comparecencia en el Senado de la República. *Ovaciones*, “Hacienda: lavados, hasta 36 mil MDD”, 28 de septiembre de 2010, pp. 1-2.

⁵ ONU, Oficina contra las Drogas y el Delito, *La globalización del delito: evaluación de la amenaza del cri-*

Respecto al mercado de las armas, vale la pena recordar que en la frontera sur de Estados Unidos existen más de 100 mil permisionarios que las venden en negocios legalmente constituidos o a través de las llamada *Gun show*. La industria de las armas representa un negocio de más de 30 mil millones de dólares al año para la economía estadounidense.⁶ El año pasado un análisis de la embajada de Estados Unidos en México señaló que aproximadamente 90% de las armas encontradas en escenas de crimen en México provienen de Estados Unidos.⁷

El mercado de drogas estadounidense ha evolucionado desde hace varias décadas hacia una menor demanda de productos comercializados por los cárteles mexicanos. Ello se explica por la introducción —desde los años ochenta— de drogas sintéticas como el “crac”, el “éxtasis” y la “pseudofedrina”, además de la consolidación de otros países productores de marihuana, incluido Estados Unidos.⁸

Existen evidencias de que la producción de marihuana solamente de California en 2009, estimada en 49 mil toneladas métricas, fue muy superior a la realizada en México (29 mil toneladas). Además, algunas ciudades como Oakland cuentan con lugares autorizados para

men organizado transnacional, junio de 2010 (disponible en www.unodoc.org.mx (consulta: septiembre de 2010).

⁶ José Luis Pérez Canchola, “El tráfico de armas”, octubre de 2008, disponible en www.insyde.org.mx (consulta: febrero de 2009).

⁷ US Embassy, *México-Estados Unidos de un vistazo. Combate contra armas de fuego ilícitas*, junio de 2009, disponible en <http://mexico.usembassy.gov> (consulta: septiembre de 2010).

⁸ Iván Jorge Paoli Bolio, “Evolución del narcotráfico en México, segunda parte”, *Bien Común*, núm. 187, julio de 2010, p. 55.

comercializar *cannabis* con “fines medicinales” y en ese estado existen decenas o cientos que operan clandestinamente, sobre todo en las ciudades de Berkeley y San Francisco. Como es sabido, el próximo 4 de noviembre será sometida a votación la propuesta 19, que tiene el propósito de legalizar el uso de esta planta. En opinión de Jim Gray, un ex juez federal que está a favor de dicha iniciativa, la aprobación sería un duro golpe a los carteles mexicanos, pues supondría una pérdida importante de su de por sí declinante mercado.⁹

De acuerdo con algunas estimaciones, desde el año 2000 en adelante, los rendimientos para los cárteles mexicanos son de aproximadamente la mitad de lo que alcanzaron a ser entre 1989 y 1993.¹⁰ Sin olvidar —como se mostró líneas arriba— que sigue generando ganancias muy atractivas.

En 2002, la Encuesta Nacional sobre el Uso de las Drogas y Salud reportó que 11% de la población estadounidense mayor de 12 años consumía marihuana. Durante cinco años consecutivos esta cifra disminuyó paulatinamente, para ubicarse en 2007 en 10.1%.¹¹ La tasa de consumo de cocaína pasó de 3% en 2006 a 2.6% en 2008.¹²

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONODC) advirtió recientemente que el aumento de la violencia relacionada con el crimen organizado en México se debe principalmente a la reducción del merca-

do de cocaína en Estados Unidos. En su *Informe Mundial sobre Drogas 2010*, el organismo señala que la demanda del alcaloide en ese país disminuyó dos tercios en la década pasada y un cuarto en la actual. “Los cárteles mexicanos —señaló el organismo— se disputan un mercado en retroceso..., una sequía provocada por menos adictos, el precio de la droga más alto y dosis menos puras”.¹³

Esto ha originado el desarrollo de otras rutas y mercados. Desde hace dos años, el mercado europeo de cocaína (de 34 mil millones de dólares) es equiparable al de Estados Unidos (de 37 mil millones), por lo que África se ha convertido en una región importante de trasiego de esta droga. Como se muestra más adelante, otra tendencia preocupante es el crecimiento del consumo de drogas en México.

Los resultados del gobierno federal

El combate del gobierno federal contra la delincuencia organizada, y en especial contra el narcotráfico, muestra resultados sin precedentes en el número de liderazgos criminales afectados, las personas detenidas dedicadas a estos ilícitos y el valor comercial estimado de las drogas decomisadas. En contraparte, al mismo tiempo se ha observado la extensión de la violencia a niveles y regiones más amplias del país; una influencia creciente de estos grupos sobre zonas dedicadas a la producción y trasiego de psicotrópicos y, como ya se mencionó, un creciente consumo interno de drogas.

¹³ CNN México, “ONU: Violencia en México se debe a la reducción de demanda de drogas en EU”, 23 de junio de 2010, disponible en www.mexico.cnn.com (consulta: septiembre de 2010).

⁹ *Milenio*, 27 de septiembre de 2010, disponible en www.milenio.com (consulta: septiembre de 2010).

¹⁰ Paoli Bolio, *op. cit.*

¹¹ UNODC, *Informe mundial sobre las drogas 2009*, pp. 73 y 98.

¹² UNODC *Informe mundial sobre las drogas 2010*, p. 72, disponible en www.unodoc.org (consulta: septiembre de 2010).

A decir de especialistas y de las estadísticas disponibles, los efectos negativos son ocasionados en alguna medida por la labor persecutoria del gobierno federal. Así, el incremento de la violencia, medida por el número de personas ejecutadas, puede asociarse a la detención o muerte de alguno de los grandes capos. La detención de Alfredo Beltrán Leyva, el *Mochomo*, ocurrida el 21 de enero de 2008, generó el enfrentamiento entre los hermanos Beltrán Leyva, por un lado, y del *Chapo* Guzmán e Ismael el *Mayo* Zambada, por otro (una disputa que ha ocasionado 26% de los muertos en el sexenio). El deceso de Pedro Sánchez Arras, el *Tigre*, ocurrida en mayo de 2008, desató la guerra entre El Cártel de Juárez y el *Chapo* Guzmán por el control de Ciudad Juárez. La detención de Eduardo Arellano Félix (octubre de 2008) activó la lucha entre el Cártel de Tijuana y el *Chapo* Guzmán. En julio de 2009, la detención de Julio Rueda Medina, la *Minsa*, originó una de las ofensivas más violentas en contra de la Policía Federal, la cual continúa en la actualidad. Por último, la disputa entre *Los Zetas* y el Cártel del Golfo ha incrementado sensiblemente los niveles de violencia registrados en Tamaulipas y Monterrey.¹⁴

De acuerdo con el seguimiento informativo realizado por el periódico *Reforma*, el número de ejecuciones ha crecido constantemente durante la presente administración. En 2007 se trató de 2,275; en 2008 fueron 5,207 y en 2009 se registraron 6,587. La cifra más

¹⁴ Joan B. Kroc, *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis from 2001-2009*, Trans-Border Institute, University of San Diego, enero de 2010, 20 pp.; y Jéscica Zermeño Núñez, “La violencia que viene...”, en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, 26 de septiembre de 2010, pp. 6-11.

alta se registró en 2010, pues hasta septiembre se había llegado a 8,427. Pese a ello, el recientemente nombrado secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional, Alejandro Poiré, señaló que septiembre de 2010 fue el cuarto mes consecutivo en el que se detuvo el crecimiento en el número de homicidios asociados al crimen organizado. Al respecto, el funcionario advirtió:

[...] en junio, julio y agosto la cifra de homicidios asociados al crimen organizado se mantuvo estable, es decir, sin crecimiento aunque en un nivel sumamente alto de 49 asesinatos diarios en promedio en todo el país. En el presente mes y hasta el 24 de septiembre se registra una disminución con 36 homicidios asociados al crimen organizado en promedio al día; es decir, poco más de mil por mes.¹⁵

La intensidad de esta lucha también se refleja en el número de personas detenidas acusadas por este ilícito. El promedio anual de detenidos durante el periodo 2001-2006 (la administración de Vicente Fox) fue de 14,278. El promedio en los años que van de la actual administración (2007-2009) es de 32,861. Esto significa un incremento de más de 130% anual (Gráfica 1).

En el caso de la droga decomisada, no se observan variaciones importantes respecto a lo logrado en el sexenio anterior. Durante los años 2001-2006, el promedio anual de marihuana decomisada fue de 1,938 toneladas; y el promedio de cocaína fue de 23 toneladas. Estos promedios, para los años 2007-2009, se

¹⁵ *El Universal*, “Se estabilizan asesinatos; hay mil al mes, dice Poiré”, jueves 30 de septiembre de 2010, p. 1.

incrementaron en 3 y 25%, respectivamente. La estabilidad mostrada, principalmente por la primera de estas sustancias, obedece tal vez a la reducción en la demanda en Estados Unidos (Gráfica 2).

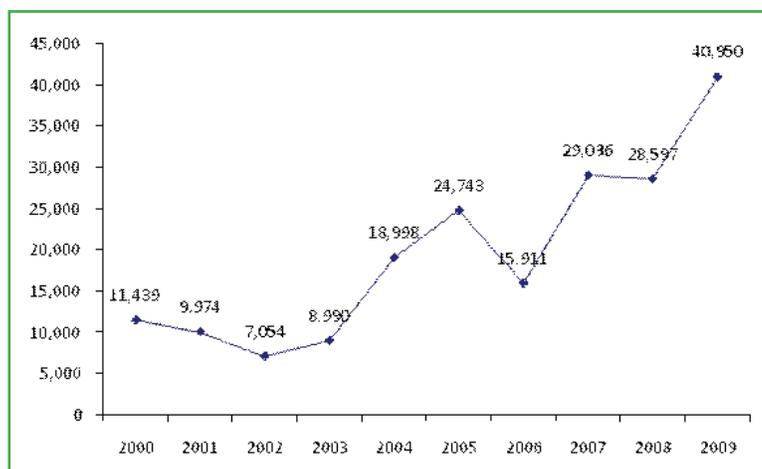
En contraste, el valor estimado de mercado de la droga decomisada tuvo un importante incremento a partir de 2007. A finales de ese año se logró un decomiso histórico de cocaína de más de 23 toneladas. Este acontecimiento permitió duplicar en nueve veces el valor total de los psicotrópicos asegurados y a partir de entonces tener nuevos récords en este rubro. Así, el promedio anual del valor estimado de las drogas aseguradas para el periodo 2001-2006 fue de 43 mil millones de pesos; en cambio, en lo que va de la actual administración, dicho promedio se ubica en 337 mil millones al año (Gráfica 3).

Tendencias de consumo y combate al narcomenudeo

Los datos disponibles sobre consumo en México parecen avalar la importancia atribuida a este mercado. De acuerdo con la Encuesta Nacional contra las Adicciones, entre 2002 y 2008 repuntó la tendencia al alza en el consumo de marihuana (de 3.9 a 4.8%), de cocaína (de 1.5 a 2.7%) y en menor medida en otros psicotrópicos, tales como los inhalables y la heroína (Gráfica 4).

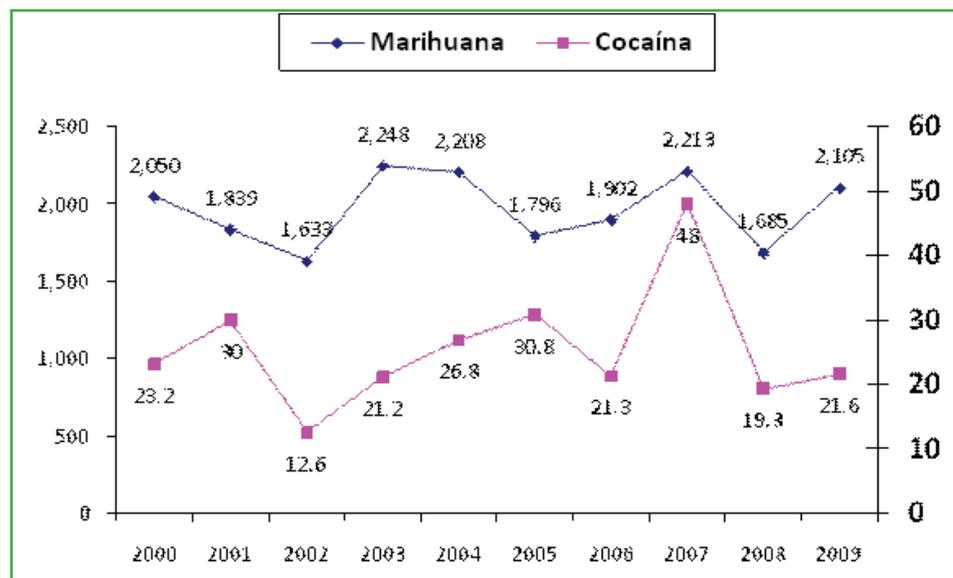
Una encuesta realizada periódicamente por la empresa Consulta Mitofsky, revela que un alto porcentaje de la población (entre 60 y 70%) considera que es “muy” o “algo” fácil conseguir un cigarro de marihuana. En el bienio 2008-2009 creció constantemente este porcentaje para pasar de 65 a 75%, aunque

Gráfica 1. Número de personas detenidas, como parte de la lucha contra el narcotráfico



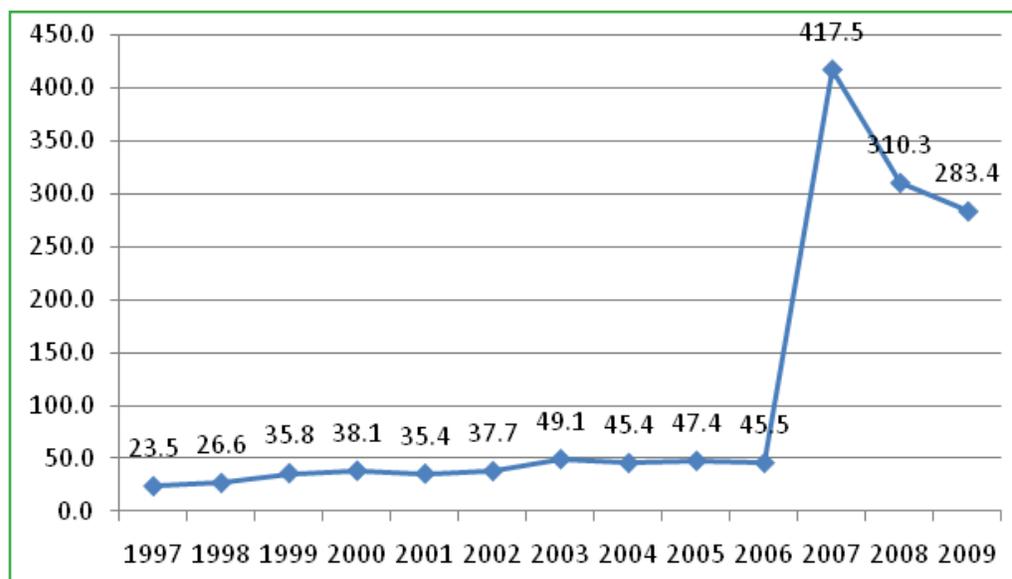
Fuente: Presidencia de la República, Tercer y Cuarto Informes de Gobierno, www.informe.gob.mx (consulta: septiembre de 2010).

Gráfica 2. Toneladas de marihuana y cocaína decomisadas en México, según año



Fuente: Presidencia de la República, Tercer y Cuarto Informes de Gobierno, www.informe.gob.mx (consulta: septiembre de 2010).

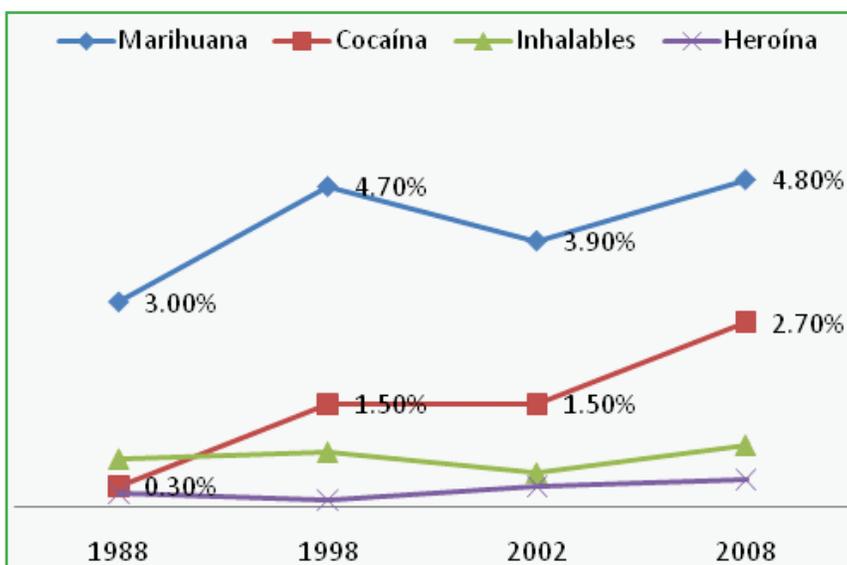
Gráfica 3. Valor estimado de marihuana y cocaína asegurada (miles de millones de pesos)*



* Se refiere al valor estimado con base al precio del consumidor final en el mercado de narcotráfico de los volúmenes de erradicación y aseguramiento de marihuana y cocaína.

Fuente: Presidencia de la República, Tercer y Cuarto Informes de Gobierno, www.informe.gob.mx (consulta: septiembre de 2010).

Gráfica 4. Prevalencia en el consumo interno de drogas
(población de 12 a 65 años de edad)



Fuente: Consejo Nacional contra las Adicciones, V Encuesta Nacional de Adicciones, México, 2008, disponible en www.inprf.org.mx/ (consulta: septiembre de 2010).

la medición más reciente, correspondiente a marzo de este año, registró un retroceso para ubicarse en 61% (Gráfica 5).

Diversos informes periodísticos han señalado la proliferación de las llamadas “narcotienditas”. En el Distrito Federal y zona conurbada con los municipios de Chalco, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli y Tlalnepantla se estima la existencia de más de 10 mil de estos pequeños distribuidores; en los estados de Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas y Jalisco alrededor de 1,500 en cada uno de ellos y en Quintana Roo, Nuevo León y Guerrero de 500 a mil.¹⁶

Cifras recientes proporcionadas por la Procuraduría de Justicia del D.F., permiten observar que el narcomenudeo fue la segunda causa de detenciones y remisiones realizadas

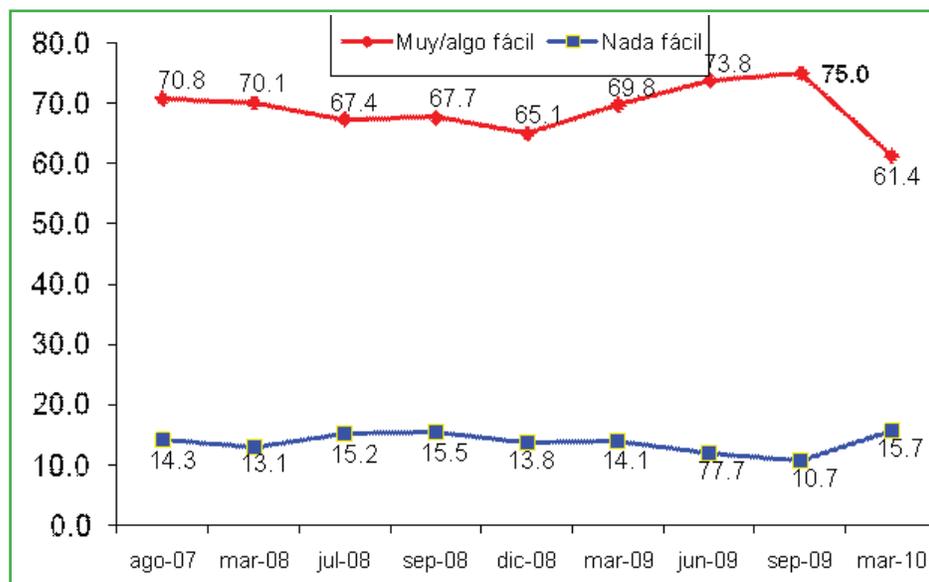
por la policía capitalina durante el primer semestre de 2010. En 2008 las detenciones por este delito fueron 5,296; en 2009 tuvieron un incremento de 63%, pues llegaron a 8,642. Al cierre de 2010, de acuerdo con la tendencia observada en los primeros seis meses de este año, es posible que dicha cifra se ubique en 12,840, lo cual significaría un incremento anual de 49 por ciento.¹⁷

Para el combate a este delito, desde abril de 2009 fueron aprobadas diversas reformas a la Ley General de Salud, Código Penal Federal y Código de Procedimientos Penales, con las cuales los estados quedaron facultados, por primera vez, para perseguir todos los ilícitos relacionados con el tráfico de drogas, siempre

¹⁷ *La Crónica de Hoy*, “Suben 50% capturas en el DF por narcomenudeo”, 27 de septiembre de 2010, disponible en www.cronica.com.mx (consulta: septiembre de 2010).

¹⁶ Paoli Bolio, *op. cit.*, p. 57.

Gráfica 5. En su opinión, ¿qué tan fácil es conseguir un cigarro de marihuana? (porcentajes)



Fuente: México Unido contra la Delincuencia A.C., “Encuesta nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México”, con base en encuestas nacionales en vivienda, realizadas por Consulta Mitofsky, disponible en: www.consulta.com.mx (consulta: septiembre de 2010).

y cuando las cantidades involucradas no rebasen ciertos límites, en cuyo caso seguirá siendo responsabilidad de la PGR. Más adelante, el 3 de febrero de 2010, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el cual se dio por concluida la operación de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN) e inició la operación de los Centros de Operación Estratégica (COE).

Sin embargo, la aplicación de este marco jurídico ha enfrentado algunas complicaciones. Samuel González Ruiz, ex subprocurador de la PGR, advirtió que estas reformas no cuentan con candados para obligar a las autoridades estatales a poner en marcha su aplicación. En tanto, Edgar Elías Azar, presidente del Tribunal Superior de Justicia, advirtió que si la Federación no asigna recursos para atender

el narcomenudeo no recibirá ningún asunto de esta naturaleza.¹⁸

Un análisis reciente, realizado con base en la revisión de las estadísticas disponibles en materia de cuerpos policiales por estado, encontró que la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno es precisamente la debilidad mayor de la estrategia mexicana contra el narco. Su autor, Eduardo Guerrero Gutiérrez, sostiene lo siguiente:

La estrategia federal no cuenta con la colaboración de estados y municipios. Los datos disponibles sobre el número de policías estatales y municipales en varias entidades federativas así

¹⁸ *Reforma*, “Confunde inicio de ley antinarco”, 4 de abril de 2010, p. 5.

lo sugieren. La policía estatal de Chihuahua, por ejemplo, el estado más violento del país, registra un aumento de cero policías estatales entre 2007 y 2009. Algo similar sucede con Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Baja California, Durango y Tamaulipas. En todos estos estados el esfuerzo realizado para fortalecer sus cuerpos policiales parece estar muy por debajo de lo requerido. Otros datos reveladores: 13 estados no cuentan con un programa de seguridad pública y sólo seis de los 32 poseen un reglamento de profesionalización policial.¹⁹

Por último, como se observa en el Cuadro 1, los resultados alcanzados en materia de narcomenudeo muestran algunos retrocesos. El aseguramiento de cocaína se ha mantenido relativamente estable en un promedio anual de 55 kilogramos; sin embargo, la cifra reportada para el primer semestre de 2010 permite prever un importante retroceso al final del año en este indicador. El aseguramiento de marihuana

na y las personas detenidas cayeron constantemente entre 2006 y 2009 y no parece que se puedan recuperar en 2010.

Conclusiones

La lucha contra el narcotráfico en México tiene una influencia determinante respecto a la demanda de drogas en Estados Unidos. En este país se encuentran los mercados de psicotrópicos y de armas más grandes en el mundo. Desde hace tres décadas la demanda de drogas ha tenido importantes cambios: la introducción de drogas sintéticas y el importante crecimiento interno de la producción de marihuana ha frenado la demanda de los productos que comercializan o producen los cárteles mexicanos. El contexto de violencia actual coincide con esta circunstancia.

No obstante, la cantidad de drogas movilizadas desde México hacia Estados Unidos ge-

Cuadro 1. Indicadores en materia de combate al narcomenudeo

	2006	2007	2008	2009	2010*
Centros de Operación Estratégicos instalados	30	1	0	1	0
Aseguramiento de marihuana (kilogramos)	36,655.7	35,854.7	15,029.8	14,191.8	2,007.8
Aseguramiento de cocaína (kilogramos)	61.2	59.1	40.3	60.6	8.9
Detenidos	21,848	15,239	15,199	5,958**	4,214

* Cifras preliminares enero-junio.

** Cifras preliminares enero-junio de 2009, pues el IV no actualizó esta cifra.

Fuente: Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, “Anexo Estadístico”, p. 4, www.informe.gob.mx (consulta: septiembre de 2010).

¹⁹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, *Nexos*, agosto de 2010, disponible en www.nexos.com.mx (consulta: septiembre de 2010).

nera entre 19 y 29 mil millones de dólares para nuestro país y —de acuerdo con la ONU— una cantidad aún mayor para la economía vecina. Además, el mercado de las armas representa para Estados Unidos aproximadamente 30 mil millones de dólares. De acuerdo con datos de la propia embajada estadounidense, casi 90% de las armas encontradas en escenas de crímenes provienen de aquella nación.

Por su parte, la intensidad de la lucha emprendida por el gobierno federal se ha traducido en cifras históricas en el número de liderazgos criminales afectados, personas detenidas dedicadas a estos ilícitos y el valor comercial estimado de las drogas decomisadas.

Al mismo tiempo se están consolidación otros mercados. En Europa ha crecido la co-

mercialización de la cocaína, hasta alcanzar dimensiones similares a la de Estados Unidos. En México, desde hace 10 años ha crecido paulatinamente el consumo de drogas. Para enfrentar este problema interno, se han realizado diversas modificaciones legales que permiten una mayor injerencia a los gobiernos estatales, manteniendo en el gobierno federal el combate de los grandes productores.

En este último rubro, los resultados alcanzados hasta ahora tienen diversos grados de avance. Algunas entidades han acumulado un importante número de detenciones por narcomenudeo, pero en otros casos subsisten desacuerdos sobre la forma de operar, rezagos en la renovación de las policías e inconformidades sobre la asignación de presupuestos.

Política económica

Productividad y competitividad

Salvador Moreno Pérez*

La competitividad de los países se ha convertido en uno de los indicadores más importantes en los últimos años en un entorno de globalización de la economía donde la competencia es el denominador común. Los niveles de competitividad proporcionan información sobre los esfuerzos que realizan los gobiernos en la promoción del desarrollo económico, la atracción de inversión extranjera y el impacto de las estrategias macroeconómicas para elevar los niveles de productividad y de bienestar de su población.

En ese sentido, en el presente artículo se revisan las acciones principales del Poder Ejecutivo federal para elevar la competitividad y productividad en el país, así como las medidas internacionales en estas áreas y los factores que las inhiben en las empresas mexicanas.

En el Programa Nacional de Desarrollo se plantea como objetivo potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sosteni-

do y acelerar la creación de empleos. Para alcanzar lo anterior se proponen cinco estrategias principales: 1) integrar una agenda nacional para la competitividad que involucre a los tres Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno y al sector privado, con objeto de realizar las reformas necesarias y traducirlas en resultados; 2) disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria; 3) fomentar la competencia económica y la libre concurrencia, así como combatir los monopolios; 4) profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica para incrementar la productividad de la economía; 5) aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía.

Al respecto el Cuarto Informe de Gobierno destaca la conformación del Comité de Competitividad del gobierno federal, integrado por funcionarios de nueve secretarías para incidir en las actividades económicas del país.

En el informe se establece que dicho comité pretende impulsar las actividades económicas a través de lo que han denominado Agenda Nacional de Competitividad y comprende varias acciones: reducir la normatividad en la

* Maestría en Desarrollo Urbano por el Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

Administración Pública Federal (APF), a través del Programa de Mejora Regulatoria Base Cero, que busca facilitar la interacción entre el ciudadano y el gobierno. La Secretaría de Economía, en colaboración con el Banco Mundial, trabaja en el diseño de una plataforma para mejorar la competitividad y que se vea reflejada en el informe *Doing Business 2011*; se trata de mejorar el entorno empresarial, a través de la regulación y reducción de los costos y riesgos de las empresas que operan en el país.

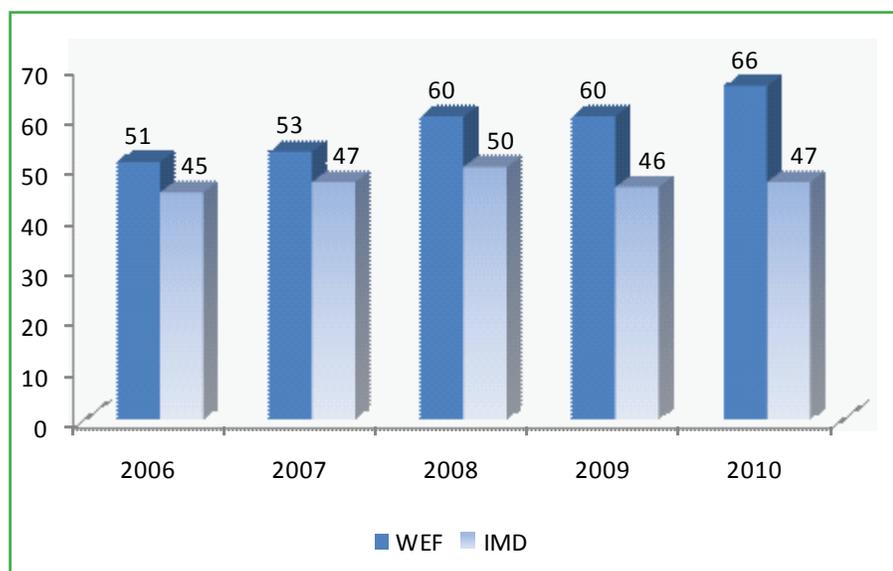
El informe de gobierno destaca que de acuerdo con la consultoría Boston Consulting Group, México tiene ventajas en estabilidad macroeconómica, ubicación geográfica, y bajos costos de mano de obra en comparación con

otros países de la región como Brasil, China o India, lo que lo ubica en una posición sólida en el comercio mundial.

En el informe se mencionan las mediciones internacionales de competitividad como es el Índice de Competitividad del *World Economic Forum* (WEF) y el Anuario de Competitividad Mundial del *International Institute for Management Development* (IMD) de Suiza. De ellos sólo se destacan los aspectos de los índices globales en los cuales México ha ganado algunas posiciones. Sin embargo, en la medición total la realidad muestra que se han perdido posiciones importantes (Gráfica 1).

En el caso del índice de competitividad del IMD se han perdido dos posiciones en los

Gráfica 1. Índice global de competitividad para México, según el WEF y el IMD, 2006-2010



Fuente: World Economic Forum (WEF), *The Global Competitiveness Report, 2007-2008, 2009-2010, 2010-2011*, Ginebra, Suiza, International Institute for Management Development (IMD) *World Competitiveness Yearbook, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010*, Lausanne, Suiza.

últimos cuatro años; en contraste, el Informe de Competitividad Global del WEF, califica a México con una marca de 4.19 de siete puntos totales. El país ha perdido seis posiciones de 2008 a 2010, al pasar de la posición 60 al lugar 66. Ello, según el WEF, claramente demuestra la necesidad de mejoramiento continuo para no perder posiciones en relación con los demás países. Asimismo, se menciona que entre los países de la región, México ha sido de los más fuertemente golpeados por la crisis económica global, en parte debido a su estrecha relación con la economía estadounidense. Sin embargo, señala el WEF, gracias a las políticas fiscales implantadas en las pasadas dos décadas, el país ha mostrado cierto grado de resistencia a las consecuencias de la crisis y ha sido capaz de estimular su economía con políticas anticíclicas. A pesar de la caída del producto interno bruto en 2009 (-6.5%), se estima un crecimiento de alrededor de 4.2% en 2010.¹

El informe del WEF destaca que México cuenta con un importante número de fortalezas competitivas similares a las de la economía brasileña, tales como el gran tamaño del mercado disponible para las compañías locales (donde ocupa el lugar número 12) y un sofisticado e innovado sector privado (ubicado en la posición 67 en sofisticación y 78 en innovación, con bien desarrollados *clusters* (posición 50) y compañías operando con amplias ventajas competitivas (posición 49).

No obstante, el WEF señala que a pesar de los atributos señalados, la liberalización y los pasos seguidos en años recientes para mejorar el clima de negocios y hacer más eficiente

la economía, el factor de mercado de México permanece rígido y representa un impedimento estructural para el crecimiento del país en el largo plazo. En particular, destaca el WEF, el mercado de trabajo posicionado en el lugar 120, con excesivas regulaciones, altos impuestos y contribuciones sociales, posicionan a la economía mexicana en el lugar 103, en cuanto a flexibilidad y en el 122 de menor uso de talento.

En cuanto a la confiabilidad y calidad de las instituciones, recibe una pobre evaluación (lugar 106), con un incremento en la preocupación por la seguridad entre la comunidad de negocios (lugar 134); nueve lugares menos que el año pasado, probablemente como resultado de la espiral de violencia relacionada con la lucha contra las drogas y el crimen organizado.

El WEF reafirma la necesidad de promover una reforma al sistema educativo para impulsar la economía hacia una etapa más avanzada de desarrollo. Destaca el pobre desempeño del sistema educativo (lugar 79) que no produce fuerza de trabajo altamente especializada, como la formación de científicos e ingenieros (lugar 89) que puedan impulsar los cambios tecnológicos e innovación que el país necesita.

Paralelamente al índice, el WEF lleva a cabo una encuesta de opinión a una muestra de empresarios y de personas calificadas para opinar sobre el clima de negocios del país. Al respecto, 16% de los encuestados considera la burocracia y la ineficiencia del gobierno como el factor que más afecta a los negocios; en segundo lugar la corrupción (14.2), acceso a financiamiento (13%) y casi la misma proporción (12.7%) considera el aumento del crimen y los robos como un factor determinante para

¹ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ginebra, Suiza, 2010.

no hacer negocios. Los resultados de la encuesta del WEF reflejan la desconfianza que los empresarios tienen sobre la situación del país y la capacidad de la clase política para impulsar los cambios requeridos (Gráfica 2).

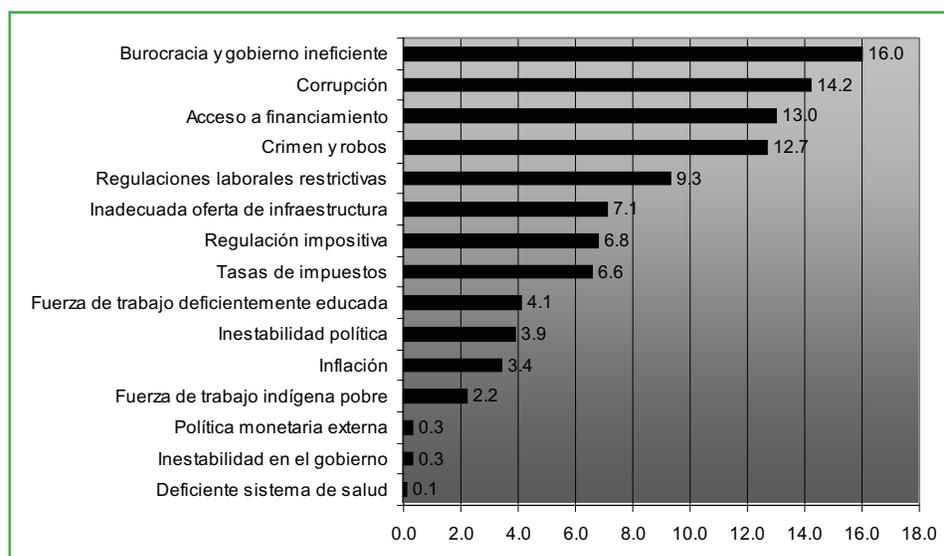
Por otro lado, la situación de inseguridad que se vive en el país no se ha traducido en una emigración masiva de empresarios; sin embargo, algunas ciudades como McAllen, Texas, se han visto beneficiadas por esa situación, ya que algunos emprendedores han emigrado a esa ciudad. Al respecto, la Cámara de Comercio de ese lugar informó del incremento de la venta de casas debido a la llegada de empresarios de Monterrey con propuestas concretas para hacer negocios. De acuerdo con la Cámara de Comercio, los empresarios mexicanos que emigran han contribuido a la recuperación de

la actividad económica de McAllen con casi 2% durante el primer semestre de 2010.²

En el informe de gobierno del Ejecutivo se destaca el crecimiento de las exportaciones no petroleras como un factor positivo para la competitividad, así como apoyos a las pequeñas y medianas empresas. En especial sobresale la Reforma Regulatoria de Base Cero, que en su primera etapa logró eliminar más de 1,300 trámites y servicios innecesarios en los procesos económicos de mayor impacto en la actividad productiva.

En cuanto a las políticas para incrementar la productividad de la economía, el informe destaca algunas acciones para facilitar los procesos de investigación científica e innovación tecnológica, como el incremento en las becas de estudios de posgrado tanto en el país como en el extranjero; el incremento de la planta nacional

Gráfica 2. Los factores más problemáticos para hacer negocios en México, 2010



Fuente: World Economic Forum (WEF), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ginebra, Suiza.

² Palmira González, "Impulsa a McAllen el éxodo de regios", *Diario Reforma*, 18 de septiembre de 2010, p. 6.

de investigadores, así como la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas.

Finalmente, con el fin de aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía, se destacan acciones y programas para el fomento del comercio exterior, el financiamiento a pequeñas y medianas empresas exportadoras, así como acciones para la desgravación arancelaria.

Comentarios finales

En el Plan Nacional de Desarrollo se plantea que sólo con una mayor productividad y com-

petitividad el país será capaz de generar más empleo, condición fundamental para elevar el nivel de desarrollo humano y la calidad de vida.

En el informe de gobierno se destacan diversas acciones para promover la productividad y competitividad del país, de hecho, es uno de los aspectos torales del Cuarto Informe de Gobierno.

Sin embargo, quedan fuertes retos para mejorar la competitividad; por ejemplo, el ambiente para crear negocios en el país se ve afectado por la situación de violencia e inseguridad provocada por la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.

Política hacendaria y competitividad

Cornelio Martínez López*

Durante el cuarto año de gobierno de la presente administración, el Ejecutivo federal informó sobre su gestión de las medidas que buscan hacer frente a la coyuntura de crisis y compensar la disminución en la renta petrolera asociada a la menor producción de hidrocarburos. Asimismo, refiere las medidas adoptadas para enfrentar la caída de los recursos del gobierno federal, mantener la solvencia de las finanzas públicas en el mediano plazo y, al mismo tiempo, promover la recuperación económica, el gasto destinado a la creación de empleos y el abatimiento a la pobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) establece como prioridad lograr que la economía nacional se encuentre entre las 30 más competitivas del mundo en 2012. Se identifica que por esa vía será posible establecer un mayor crecimiento y capacidad para generar empleos, y consecuentemente, el aumento generalizado de los niveles de bienestar de la población.

* Candidato a Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP.

Para asegurar esta ruta, el Ejecutivo federal plantea el imperativo de seguir una estrategia en tres vertientes:

- *Inversión en capital físico*: las políticas públicas serán conducentes a aumentar la rentabilidad de los proyectos, reducir los costos de producción en territorio nacional, promover la inversión en infraestructura y limitar el riesgo al que están sujetas las inversiones.
- *Capacidades de las personas*: la mejora en la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación y el combate a la marginación son los elementos que permitirán a más mexicanos contar con un trabajo redituable y emprender proyectos más ambiciosos, al ampliar su abanico de oportunidades productivas.
- *Crecimiento elevado de la productividad*: para alcanzar un mayor crecimiento de la productividad se requiere una alta competencia económica y condiciones más favorables para la adopción y el desarrollo tecnológico.

De forma complementaria y no menos importante, en el mismo plan se especifica que una política fiscal responsable y eficiente —y el manejo adecuado de la deuda— son componentes medulares de la estrategia de desarrollo. Se considera que de esta forma puede mantenerse la estabilidad y asegurarse que los recursos públicos se obtengan de la manera más justa y eficiente, además de que se asignen de manera correcta para maximizar su impacto social.

Se afirma que los retos importantes de las finanzas públicas son los siguientes:

- Baja recaudación fiscal. Como proporción del producto interno bruto en comparación con países con un grado de desarrollo similar, a pesar de que en algunos periodos se han observado elevadas tasas impositivas.
- Los ingresos del sector público sujetos a elevado grado de incertidumbre. Debido a que los ingresos petroleros constituyen parte importante de los ingresos presupuestarios totales. El empleo de fondos de estabilización permite suavizar el gasto frente a fluctuaciones en los precios internacionales de los hidrocarburos, pero es necesario complementar los mismos mediante fuentes más estables de ingresos.
- Menores márgenes de la explotación del petróleo. Debido al proceso de declinación del campo de Cantarell. Aún cuando se espera que el agotamiento de este importante yacimiento sea compensado con el desarrollo de nuevos campos, es previsible que los costos de extracción se incrementen,

llevando a menores márgenes de la explotación del hidrocarburo.

De igual forma, se considera necesario incrementar los recursos destinados a mejorar los servicios de educación y salud asociados a la transición demográfica y a la cambiante estructura de los asentamientos humanos, al gasto social para el abatimiento de la pobreza y el desarrollo de capacidades a la inversión pública, especialmente en infraestructura, a la seguridad, la mejoría de los servicios públicos, la protección al medio ambiente y para el apoyo a los fondos de pensiones de los trabajadores.

En el PND se establece como primer paso para reforzar las finanzas públicas la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado. Se busca lograr con ella la solvencia de las pensiones de los nuevos trabajadores, facilitar el desarrollo de los mercados financieros y la movilidad de los trabajadores entre el sector público y privado.

Sin embargo, los ahorros sustantivos derivados de esta primera acción deben complementarse con una agenda integral de reforma de las finanzas públicas, a las cuales se corresponden como estrategia de finanzas públicas (Cuadro 1):

- Recurrir a un déficit fiscal moderado y temporal, vinculado al ciclo de la economía, que se complementa con el uso de ingresos no recurrentes y de ahorros.
- Aumentar la recaudación permanente de ingresos no petroleros a través de modificaciones al marco tributario y una fiscalización más eficiente.
- Realizar un esfuerzo de contención del gasto público mediante la generación

de ahorros, ajustes estructurales en la Administración Pública Federal (APF), reducción en el gasto administrativo, de operación y de servicios personales, así como una mayor eficiencia en el ejercicio del mismo.

Adicionalmente, la estrategia de finanzas públicas incrementó los ingresos públicos no petroleros a través de modificaciones al marco tributario, en especial de los impuestos aplica-

bles al consumo y al ingreso, y de mejoras en la administración tributaria para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes cumplidos y fortalecer la capacidad recaudatoria de la autoridad para continuar el combate a la evasión y elusión fiscales (Gráfica 1).

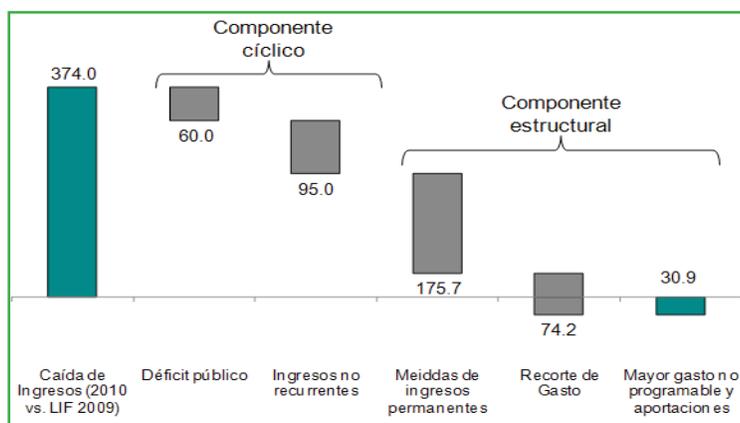
En materia de ingresos, las acciones se sustentaron en la protección a la inversión y la generación de empleos, en la obtención de mayor progresividad en la distribución del ingreso, en la reducción de la posibilidad de

Cuadro 1. Medidas de finanzas públicas (miles de millones de pesos de 2010)

	2010	2011	2012
<i>A. Brecha de ingresos para cumplir regla de gasto</i>	274.0	253.4	226.4
Medidas de ingreso y deuda			
1. Ingresos no recurrentes de transición	95.0	43.9	23.8
2. Balance público de transición (déficit)	60.0	40.0	00
3. Medidas permanentes netas de ingreso	119.0	169.5	202.6
Medidas permanentes brutas	175.7	247.4	286.5
Participaciones y aportaciones asociadas	56.7	78.0	83.8
<i>B. Total de medidas</i>	274.0	253.4	226.4

Fuente: elaborado a partir de Cuarto Informe de Gobierno, en: www.informe.gob.mx/pdf/Informe (consulta: 21 de septiembre de 2010).

Gráfica 1. Medidas aplicadas para cubrir brecha de recursos (miles de millones de pesos 2010)



Fuente: SHyCP, "Paquete Económico 2010", en: www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/index.html (consulta: 21 de septiembre de 2010).

aplicar tácticas fiscales agresivas y en medidas asociadas al consumo, particularmente en bienes con efectos nocivos para la salud y el medio ambiente.

Entre las principales modificaciones fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión para 2010 destacan:

- El incremento en la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) de 15 a 16% y de 10 a 11% en la zona fronteriza.
- Las tasas máximas del impuesto sobre la renta (ISR) para personas físicas y empresas pasaron de 28 a 30% y la del sector primario de 19 a 21%; además se modificó el esquema de consolidación fiscal.
- El impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) pasó de 2 a 3% y se redujo el límite exento de 25 mil a 15 mil pesos mensuales.
- Respecto de los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS), la tasa aplicable a la cerveza se incrementó de 25 a 26.5%, la de bebidas alcohólicas de 50 a 53%, y la de juegos y sorteos de 20 a 30%; además, se estableció una tasa de 3% a las telecomunicaciones (se exentó Internet, telefonía pública y rural, así como servicio de interconexión) y se aprobó un gravamen adicional de 0.80 pesos por gramo de tabaco o cajetilla.
- Se modificó el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (Pemex), a fin de otorgarle a la empresa mayor flexibilidad y margen financiero para fomentar las actividades de exploración, producción y desarrollo de nuevas tecnologías.

En cuanto a la política de gasto se dispuso reducir el destinado al sector administrativo, de operación y de servicios personales; reorientar los recursos hacia los programas públicos mejor alineados con las prioridades nacionales susceptibles de ser evaluados satisfactoriamente y que hayan demostrado efectividad en alcanzar sus objetivos estratégicos; y concentrar los recursos de inversión en proyectos con las mejores evaluaciones de beneficios socioeconómicos y con alto impacto en el desarrollo regional.

En este marco, durante 2010 la política de gasto público se ha orientado a desarrollar y potenciar las capacidades básicas de la población, en particular de la que padece condiciones de marginación y pobreza, a fin de asegurar un mayor acceso a la alimentación, a la vivienda, a la educación y a los servicios de salud (Cuadro 2).

Además, el gasto programable se ha canalizado a impulsar el desarrollo social y a la protección de la población menos favorecida, a reactivar la economía, a preservar la seguridad y a continuar la lucha contra el crimen organizado (Cuadro 3).

En el PND, el Ejecutivo federal estableció como objetivo contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica. Como puede apreciarse en el Cuadro 3, a ese objetivo se añadieron cinco estrategias básicas, con avances medibles al cuarto año de gobierno.

Mención especial merece el esfuerzo para contener el gasto en servicios personales y el gasto de operación, administrativo y de apoyo, de las dependencias y entidades de la APF. El 16 de marzo de 2010 el Ejecutivo federal dio a conocer las medidas de ahorro, austeridad y

Cuadro 2

<i>Asignaciones presupuestarias más relevantes en 2010</i>	<i>Millones de pesos</i>
Programa Seguro Popular	53,644
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Componente desarrollo social)	34,274
Construcción y Modernización de Carreteras	26,602
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	5,890
Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	2,257

Fuente: elaborado a partir del Cuarto Informe de Gobierno, en: www.informe.gob.mx/pdf/Informe (consulta: 21 de septiembre de 2010).

racionalidad del gasto, contenidas en el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público (PNRGP).

Conforme a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2010 no se autorizaron incrementos salariales para mandos medios y superiores ni para personal de enlace. Asimismo, se estableció una reducción de 5% en las plazas de subsecretario a director general adjunto y en las estructuras de oficialías mayores y áreas equivalentes.

En adición a este ajuste, el PNRGP establece como meta para 2010 una reducción complementaria de al menos 3% del gasto asociado a los servicios personales dentro de los grupos jerárquicos de dirección de área a subsecretario y en las oficialías mayores o equivalentes (Cuadro 4).

Como resultado de las medidas de austeridad implementadas durante los últimos años, entre 2000 y 2009 el número total de plazas adscritas a las secretarías de Estado del Ejecutivo Federal, conforme a lo reportado en el analítico de plazas de los tomos de los Presupuestos de Egresos de la Federación, registra una disminución de 18,595 (3.7%), al pasar de 500,079 a 481,484 plazas.

La política de deuda pública como tercer componente de la hacienda pública ha mantenido un alto grado de flexibilidad para adaptar-

se al desenvolvimiento de los mercados financieros nacionales y extranjeros y se ha orientado a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno federal al menor costo posible, al mantener un nivel de riesgo compatible con una sana evolución de las finanzas públicas.

Como parte de la evolución del gasto público durante el primer semestre de 2010 sobresalen:

- Las erogaciones en materia de desarrollo social aumentaron 2.8% real y a su interior destacan los incrementos reales en salud, seguridad social y asistencia social (9.5, 7.6 y 7.2%, respectivamente).
- La inversión física presupuestaria disminuyó 3.3% real y la inversión física impulsada por el sector público 3.9% real, debido al anticipo del calendario de gasto realizado durante 2009.
- Los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios aumentaron 6.6% en términos reales.
- Las erogaciones en servicios personales disminuyeron 2.9%, debido principalmente a la caída real en las remuneraciones del Poder Ejecutivo de 3.1 por ciento.

Cuadro 3. Objetivo: Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica

<p><i>Estrategia 1.1</i> Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal.</p>	<p><i>Estrategia 1.2</i> 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.</p>	<p><i>Estrategia 1.3</i> 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.</p>	<p><i>Estrategia 1.4</i> Restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el gobierno federal y las entidades federativas.</p>	<p><i>Estrategia 1.5</i> Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros.</p>
<p><i>Para lograr una política fiscal que promueva el desarrollo, el Ejecutivo federal ha implementado cinco estrategias, con avances medibles al cuarto año de gobierno:</i></p>				
<p>Mayor progresividad en la distribución del ingreso, en la reducción de la posibilidad de aplicar tácticas fiscales agresivas y en medidas asociadas al consumo, particularmente en bienes con efectos nocivos para la salud y el medio ambiente.</p>	<p>El incremento en la tasa del IVA; aumento de tasas máximas del ISR; modificación del esquema de consolidación fiscal, del impuesto a los depósitos en efectivo. Incremento al IEPS en refrescos y bebidas alcohólicas, juegos y sorteos. Además, se estableció una tasa de 3% a las telecomunicaciones y se aprobó un gravamen adicional al tabaco. Se modificó el régimen fiscal de Pemex.</p>	<p>Desarrollo de capacidades básicas de la población, con mayor acceso a la alimentación, a la vivienda, a la educación y a los servicios de salud. Ha coadyuvado al crecimiento de la actividad económica y el empleo, y al fortalecimiento de los programas con mayor impacto en la productividad y la competitividad de los sectores y las empresas, y en fomentar la inversión en infraestructura y obra pública prioritaria.</p>	<p>En la evolución del gasto público durante el primer semestre de 2010 sobresale que los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios aumentaron 6.6% en términos reales.</p>	<p>Alto grado de flexibilidad para adaptarse al desenvolvimiento de los mercados financieros nacionales y extranjeros, y orientado a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno federal al menor costo posible, manteniendo un nivel de riesgo compatible con una sana evolución de las finanzas públicas.</p>

Fuente: Elaborado a partir de Cuarto Informe de Gobierno, “Política hacendaria para la competitividad”, en: www.informe.gob.mx/pdf/Informe (consulta: 21 de septiembre de 2010).

Cuadro 4. Reducción de gasto asociada al PNRGP
(al cierre del primer semestre de 2010)

	<i>Millones de pesos</i>
Gasto administrativo y de operación	3,811.9
Gasto en servicios personales en grupos jerárquicos de direcciones de área a subsecretarías y oficialías mayores o sus equivalentes	3,164.1
inmuebles, muebles y vehículos	247.8
Total	7,223.8

Fuente: Elaborado a partir del Cuarto Informe de Gobierno, en: www.informe.gob.mx/pdf/Informe (consulta: 21 de septiembre de 2010).

- Los recursos destinados al pago de pensiones y jubilaciones registraron un incremento real de 9% respecto a enero-junio de 2009.
- El costo financiero del sector público fue menor en 8.1% real respecto al primer semestre de 2009, como resultado tanto de las menores tasas de interés como de la apreciación del tipo de cambio.¹

Conclusiones

El fortalecimiento de las finanzas públicas se presenta como una condición necesaria para

generar certidumbre y de este modo apuntalar la inversión, el empleo y el crecimiento económico. En ese sentido los avances reportados en el Cuarto Informe de la actual administración federal son consistentes con los objetivos de lograr una política fiscal que promuevan la estabilidad. Sin embargo, contar con finanzas públicas sanas no es una condición suficiente para acelerar el desarrollo.

Para el Legislativo puede ser de utilidad tener claro que es importante complementar estas medidas con una agenda de cambios profundos para mejorar la competitividad del país, y promover así mayores niveles de crecimiento empleo y acelerar el abatimiento de la pobreza.

¹ Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, 2010.

Telecomunicaciones y transportes

Cornelio Martínez López*

Al cumplirse cuarto años de gobierno, el Ejecutivo federal presenta el reporte de acciones desarrolladas en los rubros de telecomunicaciones y transportes, a partir de mecanismos como el Programa Nacional de Infraestructura, y su implementación a través del Fondo Nacional de Infraestructura.

La lógica de la estrategia seguida apuesta a que el crecimiento económico y las oportunidades de bienestar de México están claramente correlacionados con la ampliación del grado de desarrollo de su infraestructura. Aquí se analiza la naturaleza y las perspectivas del dinamismo de ambos sectores.

La estrategia de largo plazo en materia de infraestructura

El objetivo primordial del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en esta materia es incrementar

* Candidato a Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP.

la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura, de modo que al final de la presente administración México se ubique entre los 30 países líderes en infraestructura de acuerdo con la evaluación del Foro Económico Mundial.

Sin embargo, en el citado Plan se reconoce que no basta con incrementar los montos de inversión. Es necesario también establecer mecanismos para garantizar el mejor uso de los recursos y que los proyectos se desarrollen en tiempo y forma.

Esto implica revisar todas las etapas de desarrollo de los proyectos de infraestructura, desde las de planeación y evaluación, hasta presupuestación, contratación y ejecución, a fin de lograr que los proyectos que se desarrollen sean los de mayor rentabilidad social y económica, y que no se incurra en retrasos y sobrecostos innecesarios.

Desde 2007, año en que se redactó el PND de la presente administración, las comparaciones internacionales disponibles señalaban que, por la calidad y competitividad de su infraestructura, México se ubicaba entre el quinto y el séptimo lugar en América Latina.

Asimismo, los montos de inversión de nuestro país son relativamente bajos: la inversión en infraestructura —sin considerar el petróleo— como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en México es de alrededor de 2%. Chile invierte más del doble, mientras que China destina un monto equivalente a 9% del PIB para inversión en infraestructura.

El Banco Mundial ha estimado que tan sólo para alcanzar la cobertura universal en servicios básicos, atender el crecimiento de la demanda y dar un mantenimiento adecuado a la infraestructura existente, México debe incrementar su inversión entre 1.0 y 1.25% del PIB, y que para elevar la competitividad del país de manera significativa la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB por lo menos debe duplicarse respecto a los niveles actuales.

La evolución reciente de comunicaciones y transportes

El PIB de los Transportes, Correos y Almacenamiento, que incluye los servicios relacionados con los transportes, observó un crecimiento de 8.3% durante los seis primeros meses de 2010, al alcanzar 588,720 millones de pesos (Gráfica 1).

Dicho comportamiento refleja, principalmente, incrementos en las actividades de autotransporte de carga; transportes turístico, aéreo, ferroviario, marítimo y terrestre de pasajeros; así como en los servicios de mensajería y paquetería, y de almacenamiento (Gráfica 2).

Se expresa además en una evolución positiva al consolidarse mecanismos que permiten complementar la inversión pública con la privada, sin dejar de lado el papel articulador del

primer tipo de inversión, tal como se muestra en la Gráfica 2.

La estrategia ha permitido mantener, en una evolución creciente —aunque modesta—, la parte proporcional del total de caminos pavimentados, tal como se muestra en la Gráfica 3. Asimismo, ha mantenido en un estable 6% la proporción de autopistas respecto al total de caminos pavimentados.

Estos avances se deben a que la estrategia propuesta desde el inicio de la actual administración ha incluido las acciones detalladas en el Cuadro 1, de las cuales se rinde cuenta en el Cuarto Informe de Gobierno.

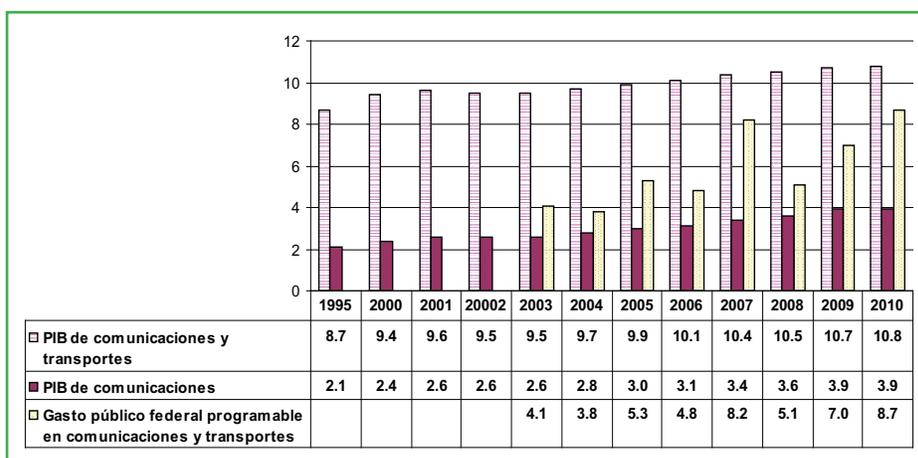
Telecomunicaciones

La industria de las telecomunicaciones se ha convertido en un factor clave para el desarrollo de toda economía. En la actualidad, no existe un solo sector económico que no utilice sus servicios y, a escala mundial, se hace evidente la necesidad de promover las TIC como motor impulsor de la economía.

En México, el PIB del sector de Información en Medios Masivos que incluye las comunicaciones, ha presentado un gran dinamismo producto del desempeño favorable de las actividades de telefonía celular; telecomunicaciones inalámbricas; servicios de satélites; radio, televisión, y distribución por suscripción de programas de televisión, excepto a través de Internet; industria filmica, de video y del sonido; así como de otros servicios de telecomunicaciones.

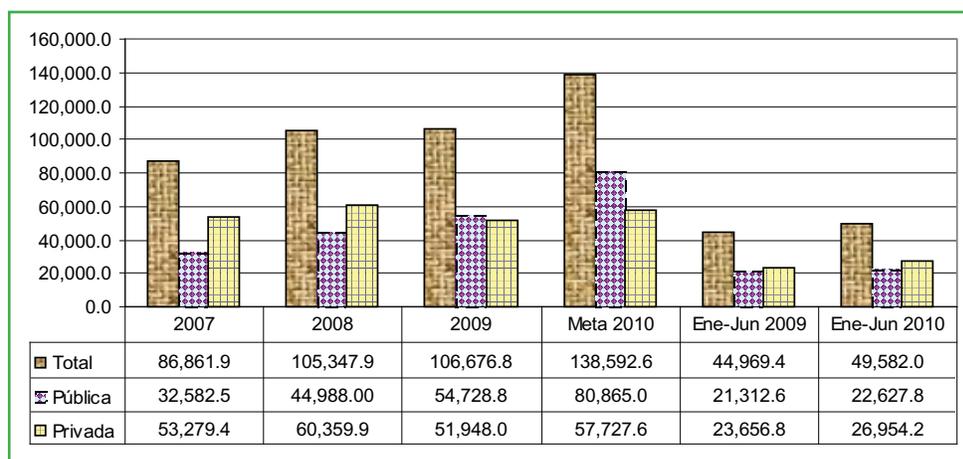
La Gráfica 4 refleja la evolución del número de suscriptores de telefonía y televisión restringida, así como la de usuarios de servicios de telecomunicación. El gran dinamismo del

Gráfica 1. Evolución de indicadores básicos de comunicación y transportes 2003-2010 (porcentaje del PIB con base 2003=100)



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuarto Informe de Gobierno en: www.informe.gob.mx/ (consulta: 30 de septiembre de 2010).

Gráfica 2. Evolución pública y privada en telecomunicaciones y transportes (2007-2010 millones de pesos)



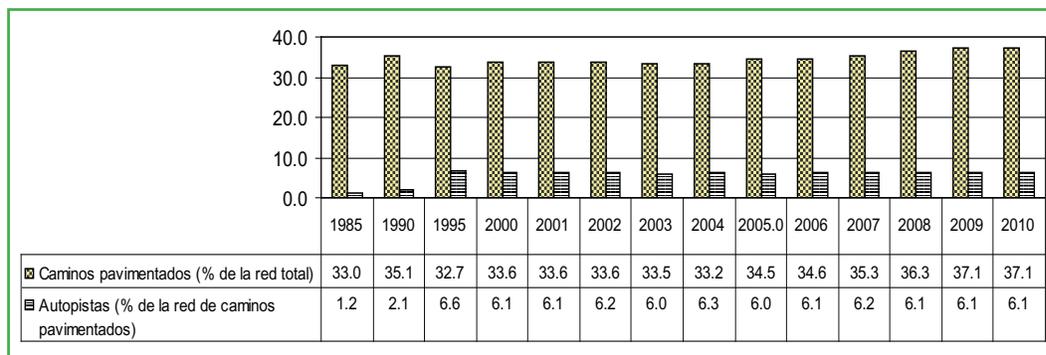
Fuente: Elaboración propia a partir del Cuarto Informe de Gobierno, en: www.informe.gob.mx/ (consulta: 30 de septiembre de 2010).

sector se asocia, como se puede ver en el Cuadro 4, con una fuerte inversión en el sector, que para el cierre de 2010 registra un incremento anual de 19.4% real, para colocarse en un nivel de 45,924.6 millones de pesos. Se estima que de éstos, el sector público aportará 4,584.2

millones de pesos y el sector privado 41,340.4 millones de pesos.

De enero a junio de 2010 se han invertido 23,670.2 millones de pesos, 23.9% más en términos reales a la inversión ejercida en el mismo periodo del año anterior. Dicho incremen-

Gráfica 3. Evolución de indicadores básicos de comunicación y transportes (1985-2010) infraestructura carretera



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuarto Informe de Gobierno, en: www.informe.gob.mx/ (consulta: 30 de septiembre de 2010).

Cuadro 1. Principales estrategias y avances en infraestructura carretera

<i>Planteamientos de la actual administración</i>	<i>Avances del Cuarto Informe de Gobierno</i>
Promover que la infraestructura y los servicios que se ofrezcan sean más eficientes y satisfagan de mejor forma las demandas sociales.	<ul style="list-style-type: none"> • Se impulsa la modernización carretera, portuaria, aeroportuaria, energética e hidráulica. • La inversión impulsada por el sector público para el desarrollo de infraestructura es la más alta de la historia, tanto en términos reales como en proporción del PIB.
Brindar más certidumbre jurídica para promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura y perfeccionar los esquemas de financiamiento que potencien la inversión en el sector.	<ul style="list-style-type: none"> • Se estima que en 2010 la inversión pública y privada sea de 70 mil millones de pesos.
Dar seguimiento eficaz al desarrollo de proyectos en todas sus etapas, para identificar y controlar de manera oportuna los factores que puedan poner en riesgo su ejecución.	<ul style="list-style-type: none"> • Al mes de septiembre se reporte el ejercicio de 90.4% de gasto público calendarizado por la SCT.
Promover una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno en el desarrollo de proyectos de infraestructura, especialmente aquellos de impacto regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Más de 11 mil kilómetros de carreteras con una inversión del gobierno federal superior a los 130 mil millones de pesos. • Construcción y mejora de 1,200 obras de caminos rurales. • Ya están comunicadas nueve de cada 10 comunidades indígenas.

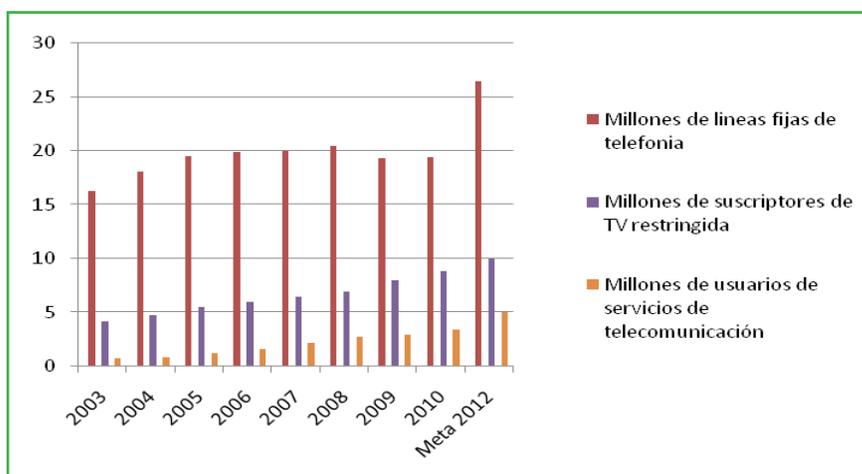
Fuente: Elaboración propia a partir del Cuarto Informe de Gobierno, en: www.informe.gob.mx/ (consulta: 30 de septiembre de 2010).

to se reflejó en un avance de 51.5% respecto a la meta anual.

De enero de 2007 a junio de 2010 se han invertido 137,144 millones de pesos en el sector de las telecomunicaciones, lo que representa 48.5% de la meta establecida en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (283 mil millones de pesos).

El otorgamiento de permisos y concesiones —de los cuales da cuenta el Cuadro 5— ha sido una de las medidas más relevantes para incrementar la competencia entre concesionarios y aumentar la cobertura de los servicios en el país, así como contribuir a que los precios de las tarifas permitan el acceso de un mayor número de usuarios al servicio.

Gráfica 4. Evolución de telecomunicaciones en México (2003-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuarto Informe de Gobierno, en: www.informe.gob.mx/ (consulta: 30 de septiembre de 2010).

Cuadro 4. Inversión pública y privada en telecomunicaciones, 2007-2010 (millones de pesos)

Concepto	Datos anuales			Enero-junio			
	Observado			Meta 2010	2009	2010 ^{P/}	Variación % real ^{1/}
	2007	2008	2009				
Total ^{2/}	35,976.8	40,793.3	36,703.7	45,924.6	18,305.8	23,670.2	23.9
Pública	209.3	319.6	217.4	4,584.2	62.7	3.000	4,484.8
Privada	35,767.5	40,473.7	36,486.3	41,340.4	18,243.1	20,670.2	8.6

1/ La variación real se calculó con base en el deflactor 1.0436 del Índice Nacional de Precios al Consumidor al mes de junio.

2/ Cifras revisadas desde 2005, por aclaraciones en la información de algunos concesionarios y por la inclusión de información de empresas que no habían reportado.

P/ Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Cuadro 5. Permisos y concesiones en materia de telecomunicaciones

<i>Cantidad y tipo de permiso/concesión</i>	<i>Objetivo</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Dos permisos. • De enero de 2007 a junio de 2010 se acumularon 40 permisos. 	Establecer, operar y explotar comercializadoras de servicios de telecomunicaciones de telefonía pública.
<ul style="list-style-type: none"> • De enero a junio se otorgaron 26 concesiones para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones de servicio de telefonía local. • Se llega a un total de 34 concesiones otorgadas en lo que va de este gobierno. 	Instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones para el servicio de telefonía local.
<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgó un permiso para establecer, operar y explotar una comercializadora de servicios de telefonía de larga distancia. • Acumula, en lo que va de esta administración, 14 permisos otorgados. 	Ampliar la oferta de servicios de telefonía de larga distancia.
<ul style="list-style-type: none"> • Diez permisos para instalar y operar estaciones terrenas transmisoras de comunicación vía satélite. • Se llega a un total de 44 permisos otorgados en lo que va de este gobierno. 	Satisfacer necesidades internas y privadas de telecomunicaciones de los permisionarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones. • Se llega a un total de cuatro concesiones otorgadas en la presente administración. 	Ampliar la oferta para prestar servicios de conducción de señales satelitales.
<ul style="list-style-type: none"> • Una concesión de derechos de emisión y recepción de señales de satélites extranjeros. • Se acumulan cinco concesiones en lo que va de esta administración. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Once asignaciones para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias a la Secretaría de Marina, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Instituto Mexicano del Transporte, Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V. y Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.), a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad, a los gobiernos estatales de Baja California y Tabasco, al gobierno del Distrito Federal, al ayuntamiento de Colima, y a la presidencia municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua. • Desde inicio de la actual administración se han otorgado 70 asignaciones para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias. 	Expandir posibilidades de comunicación de entidades gubernamentales.
<ul style="list-style-type: none"> • Veintiocho concesiones para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones para el servicio de televisión restringida vía cable. • Acumuló un total de 364 concesiones en el periodo enero 2007 a junio de 2010. 	Ampliar oferta de prestación de servicios de conducción de señales de TV por cables, Internet y telefonía.
<ul style="list-style-type: none"> • Se autorizó a cinco concesionarios operar los servicios de voz, datos y video (triple play). • De enero de 2007 a junio de 2010 reporta que 20 redes públicas de telecomunicaciones prestan servicios de triple play. 	

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuarto Informe de Gobierno, en: www.informe.gob.mx/ (consulta: 30 de septiembre de 2010).

Conclusiones

El Ejecutivo federal ha postulado que la importancia de consolidar el crecimiento de las telecomunicaciones y transportes se asocia a la posibilidad de aprovechar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en apoyo de la construcción de un país justo y equitativo, donde la información, la cultura y la comunicación sean una plataforma importante del desarrollo.

El reto de lograrlo no sólo se vincula con el cumplimiento de las metas del Ejecutivo, sino en cuidar la forma para ampliar el acceso, la competencia e inversión —en condiciones equitativas— a la infraestructura de comunicaciones, televisión, radio, telefonía, o Internet, y de cuidar que la ciudadanía se involucre en el desarrollo personal y del país con las tecnologías de la información y de la comunicación.

Energía: hidrocarburos y electricidad

Gabriel Fernández Espejel*

Hidrocarburos

El objetivo del sector hidrocarburos, que se expone en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), es que se garantice a la economía del país el suministro del petróleo crudo, gas natural y productos derivados, a precios competitivos, minimizando el impacto ambiental y con estándares de calidad internacionales.

En ese sentido, el reto más apremiante consiste en detener y revertir la evolución desfavorable de las reservas de hidrocarburos (primer tema que toca el PND). De acuerdo con estimaciones mencionadas en el mismo PLAN, las reservas probadas de crudo y de gas natural se agotarán en un lapso inferior a 10 años al ritmo de producción actual. Al respecto el Cuarto Informe de Gobierno (CIG) señala que por segundo año consecutivo se restitui-

yó 100% de las reservas totales descubiertas y más de 70% de las reservas probadas¹. De estas últimas 69% son desarrolladas y 31% no desarrolladas.

Este panorama —según puntualiza el informe de Reservas de hidrocarburos al 1 de enero de 2010 de Petróleos Mexicanos (Pemex)—, ² se debe a las actividades exploratorias de la paraestatal en el periodo 2005-2009 (con una inversión anual promedio de 16 mil millones de pesos), que ha permitido incorporar cada año volúmenes de reservas superiores a 900 millones de barriles de petróleo crudo.

Sin embargo, la propuesta de los responsables de la política energética de lograr una restitución de 100% de las reservas probadas,

* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

¹ Las reservas probadas (1P) son aquellas que se espera sean recuperadas de pozos existentes e incluye las reservas que pueden ser producidas con la infraestructura actual o a través de inversiones moderadas (desarrolladas y no desarrolladas).

² En http://www.ri.pemex.com/files/content/Reservas_2009 (consulta: 7/09/2010).

probables y posibles³ al cierre de 2012 (lo cual el CIG asevera está en proceso), lo único que conseguirá es regresarlas a niveles de 2007 (Gráfica 1), es decir, frenar su caída, pero aún se está lejos de tener tasas positivas.

En lo que se refiere a la producción, ésta continúa con una marcada tendencia a la baja, consecuencia, principalmente, de la declinación de Cantarell, que no ha podido ser compensada por el pozo Ku-Maloob-Zaap y las perforaciones en el litoral de Tabasco. El CIG precisa que la producción promedio de petróleo crudo fue de 2.79 millones de barriles diarios en el periodo de enero de 2007 a junio de 2010, cifra que representa una disminución de 14.2% en relación con el mismo periodo de la administración anterior.

Los esfuerzos que realiza el gobierno para revertir esta tendencia se destacan. La inversión pública en la industria petrolera se espera que aumente de 169.3 a 236.4 miles de millones de pesos de 2007 a 2010, con lo que se prevé estabilizar la caída en Cantarell, impulsar la producción en Ku-Maloob-Zaap y seguir con los trabajos de exploración en aguas profundas. Sin embargo, a decir de organizaciones civiles y publicaciones especializadas, se corren riesgos de nuevas sobreexplotaciones a través de la inyección de nitrógeno en Ku-Maloob-Zaap.⁴

³ Las reservas probables son aquellas que de acuerdo con análisis de información geológica y de ingeniería de yacimientos, son más factibles de ser comercialmente recuperables. Las posibles son para las que es menos segura su recuperación comercial.

⁴ El portal Energía y Ecología, el Observatorio Ciudadano de la Energía, ex funcionarios de Pemex, entre otros, han advertido sobre esta técnica para acelerar la explotación del crudo, con base en la experiencia en Cantarell, ya que en el mediano plazo su capacidad tiende a disminuir.

Por su parte, la producción de gas natural mantuvo su tendencia positiva al cierre de 2009; no obstante, el CIG advierte de una posible caída de 2.2% en la producción al finalizar el presente año, hecho que no se registra desde hace siete años, ya que se espera una producción promedio de 6,401 millones de pies cúbicos diarios (Gráfica 2).

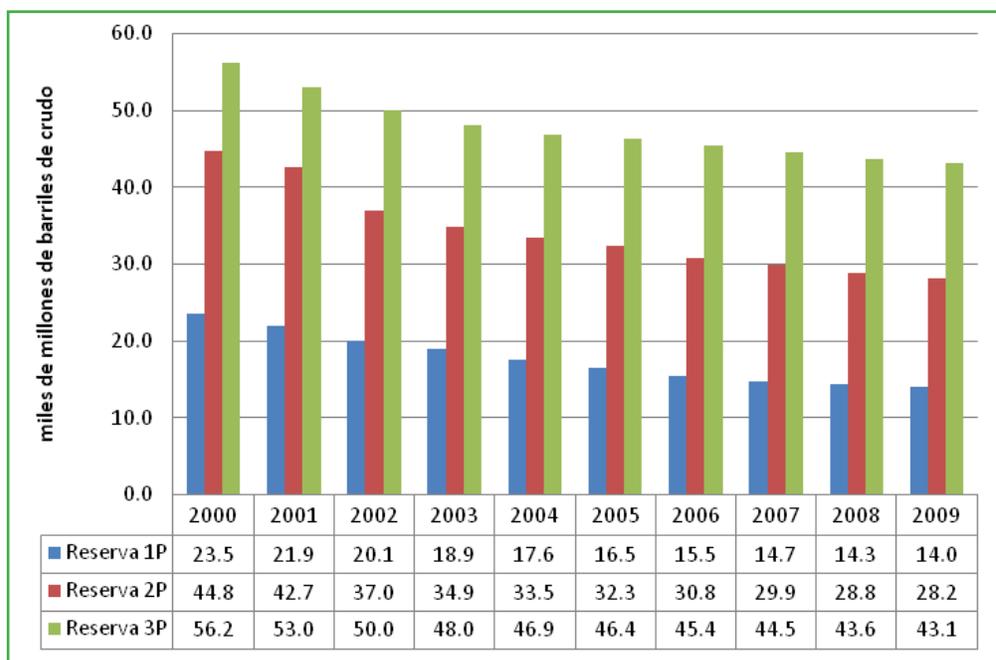
En el presente año se ejerció un monto 14.6% menor en el área de refinación en relación con el periodo enero-junio de 2009, debido principalmente a retrasos con los contratistas asociados a la refinería Minatitlán y a ajustes en los procesos de producción en otros complejos del país, así como al menor volumen (4.9%) de crudo procesado en el Sistema Nacional de Refinación (SNR), con lo que Pemex suma 18 años de mantener los mismos niveles. Escenario que enmarca el reciente anuncio del director general de esta empresa⁵ sobre la necesidad de importar crudo para que el SNR sea rentable.

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 autorizó a Pemex un flujo de 263,370 millones de pesos, de los cuales 82.5% corresponde a obra pública, 13.9% a mantenimiento y 3.6% a la adquisición de bienes muebles e inmuebles. A mitad de año se ha aplicado 43.85% del capital, cifra que representa una mejora de 0.1% frente al ejercicio de igual periodo de 2009.

El PND enfatizó en 2007 la necesidad de tomar medidas para corregir las restricciones en exploración, producción y refinación, el deterioro en las finanzas de Pemex y la menor

⁵ Juan José Suárez Coppel, director general de Pemex, habló de esta posibilidad en una entrevista con Radio Fórmula el 24 de agosto de 2010, en <http://www.pemex.com/index> (consulta: 8 de septiembre de 2010).

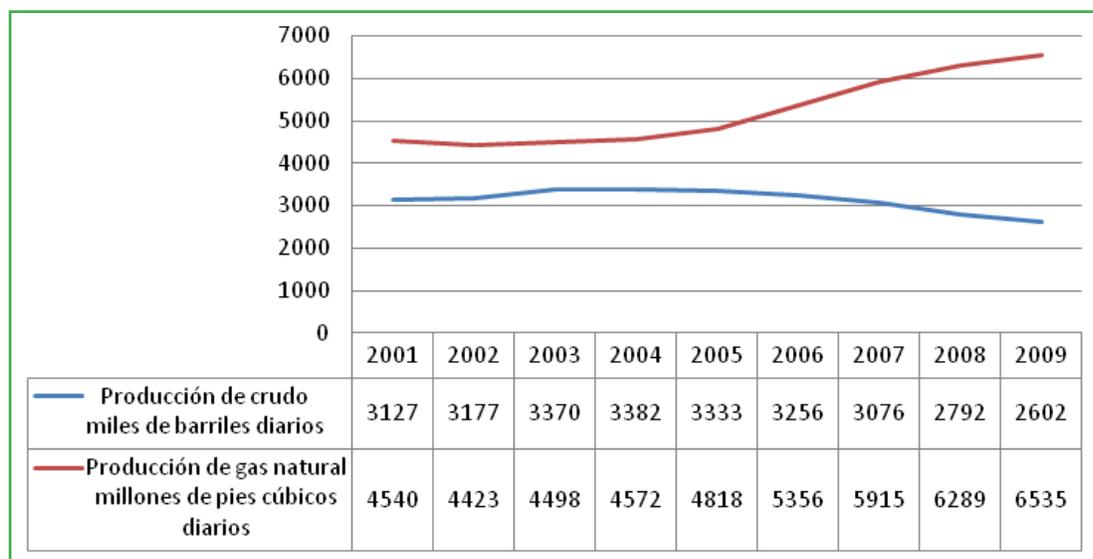
Gráfica 1. Evolución de las reservas¹ al 31 de diciembre
(miles de millones de barriles de petróleo)



1 Las reservas 1P son las probadas; 2P es la suma de probadas y probables, y 3P es la adición de las tres reservas.

Fuente: Pemex, *Informe de reservas de hidrocarburos*, 1 de enero de 2010.

Gráfica 2. Producción de crudo y gas natural, cifras al cierre del año



Fuente: Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2010, y Pemex, *Informe de productos petroleros*, 1 de enero de 2010, en http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/eprohidro_esp.pdf (consulta: 8 de septiembre de 2010).

contribución del sector hidrocarburos a las finanzas públicas. Los avances que reportan las autoridades hacen pensar que la reforma en Pemex de 2008 no ha producido aún los cambios y mejoras sustantivas que se requieren (Gráfica 3).

Electricidad

El Cuarto Informe de Gobierno da cuenta de los cambios trascendentales que se registraron en el sector eléctrico en el último año:

La desincorporación por extinción de Luz y Fuerza del Centro (LFC) el 11 de octubre de 2009 se llevó a cabo considerando que su funcionamiento no resultaba conveniente desde el punto de vista de la economía nacional ni del interés público. Los costos de LFC casi duplicaban a sus ingresos por ventas, el porcentaje de pérdidas totales de energía era casi tres veces superior al observado por la CFE...

La Secretaría de Energía (Sener) manifestó que se tomaron las medidas necesarias a fin de garantizar el servicio público de energía eléctrica en la zona centro del país, al mismo tiempo que continúan las obras que se requieren para la operación y expansión del sistema en la región. Señala, de igual forma, que los costos y plazos para la atención han mejorado, y que se utiliza el catálogo de precios que la Comisión Reguladora de Energía aprobó para la Comisión Federal de Electricidad.

Sin embargo, el decreto de extinción de LFC es un tema no resuelto. El Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) continúa su lucha laboral en diferentes instancias (44 mil

empleos directos se perdieron a raíz del cierre de la compañía). No obstante, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social señala que tras el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en julio pasado, de declarar inadecuado el recurso de revisión que presentó el SME, no procede la contratación colectiva que se solicitaba a la CFE; se da por concluido el caso.

Por otro lado, se tienen pérdidas económicas de gran magnitud por las interrupciones en el suministro y las marchas. La Procuraduría Federal del Consumidor informó que la facturación por consumo eléctrico en la zona centro del país se incrementó alrededor de 30% en los primeros meses de 2010, por un monto superior a 4 millones 100 mil pesos con base en los reclamos de 3,457 presuntos afectados tanto por cobros indebidos como por deficiencias en el servicio.⁶ Sin embargo, la Sener espera que esta situación se corrija en el mediano plazo, ya que las cifras sobre eficiencia entre CFE y LFC dadas a conocer son significativas (tiempo de interrupción por usuario, CFE: 79 minutos; LFC: 148.02 minutos; usuarios por trabajador de operación, CFE: 392.3; LFC: 537.5; pérdidas totales de energía, CFE: 10.9%, LFC: 32.45%).⁷

⁶ En nota publicada por Notimex el 24 de junio de 2010, citada en: <http://mymanuel.wordpress.com/tag/sindicato-mexicano-de-electricistas-sme/> (consulta: 24 de septiembre de 2010).

⁷ En Daniel Blancas Madrigal, "Bloqueó el SME10 proyectos de modernización de LFYC", *Crónica*, 13 de octubre de 2009, en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=462884 (consulta: 24 de septiembre de 2010).

Gráfica 3. Balanza comercial de hidrocarburos de Pemex, 2001-2009 (cifras en millones de dólares)

Concepto	Datos anuales										Meta
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Saldo	11,374.8	14,444.1	17,856.4	22,320.8	27,378.0	25,643.5	26,069.2	16,509.0	14,372.9		
Exportaciones	14,691.2	18,437.9	23,421.6	31,684.4	38,669.0	42,581.6	49,543.3	30,615.0	28,008.7		
Petróleo crudo	13,392.2	16,676.3	21,257.9	28,311.1	34,704.0	37,937.5	43,341.5	25,693.2	23,866.4		
Gas natural	4	0	0	78.9	71.8	350.5	316.3	103.5	88.7		
Petrolíferos	1,182.1	1,612.4	1,929.2	2,951.0	3,570.8	4,051.5	5,536.8	4,671.0	3,879.3		
Importaciones	3,316.4	3,993.8	5,565.2	9,363.5	11,291.6	16,938.2	23,474.1	14,106.1	13,635.3		
Gas natural	775.4	1,526.2	1,715.1	1,397.9	1,134.5	995.7	1,423.6	632.8	780.8		
Petrolíferos	2,495.1	2,423.3	3,791.6	7,858.7	10,028.5	15,797.5	21,892.8	13,309.8	12,687.6		

Fuente: Presidencia de la República, Informes de Gobierno 2007-2010.

Micro, pequeñas y medianas empresas

Gabriel Fernández Espejel*

Pequeñas y medianas empresas

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) constituyen el motor de la economía nacional. Representan más de la mitad del producto interno bruto (PIB), aportan cerca de 8 de cada 10 empleos en el país y constituyen 99.8% del total de las empresas. En ese sentido, el objetivo que se impone al gobierno es promover la creación, desarrollo y consolidación de las Mipymes en México. La estrategia que la Secretaría de Economía (SE) impulsa, desde el año 2003, se encamina a favorecer su productividad, su competitividad y el desarrollo de productos.

El Cuarto Informe de Gobierno (CIG) enumera 33 programas institucionales, que coordina la instancia “México Emprende” de la SE, que surgen de las cuatro estrategias que

señala el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) y que se distribuyen según segmento: emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas, empresas gacela y tractoras.¹

- *Emprendedores*: son aquellos proyectos que están por arrancar o que recién inician sus operaciones. Cuentan, entre otros, con el apoyo del Programa Jóvenes Emprendedores que atendió a cerca de 50 mil empresarios en los primeros siete meses del año a través de conferencias, paneles temáticos, simuladores de negocio y asesorías. Se tiene, también, el Sistema Nacional de Incubación de Empresas (SNIE) que facilita y promueve vínculos con insti-

* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

¹ De acuerdo con la clasificación de las Mipymes y los programas sectoriales que administra la Secretaría de Economía, en www.economía.gob.mx (consulta: 9 de septiembre de 2010) y en los avances que reporta la Presidencia de la República en su Cuarto Informe de Gobierno, 2010.

tuciones educativas, gobiernos locales y sector privado para la consolidación de incubadoras de empresas. Otro sostén lo constituye el Programa Capital Semilla que apoya el financiamiento para la formación y arranque de los negocios que surgen del SNIE, ante las dificultades que enfrentan para acceder a la banca comercial o a fondos de capital de riesgo.

- *Microempresas:* son las de mayor número en el país (95.2% del total de las empresas establecidas), normalmente con problemas de productividad y con dificultad para generar ganancias. Las acciones que lleva a cabo el gobierno en el segmento se concentran básicamente en la conservación del empleo. El Programa Integral para Tiendas de Abarrotes y Misceláneas (Mi Tienda) apoyó con capacitación y consultoría financiera a alrededor de 1,900 establecimientos, lo que permitió —según el CIG— que se conservaran 2,828 empleos en 10 estados y el Distrito Federal. Otro programa en el segmento es Mi Tortilla, con apoyos económicos por 144 millones de pesos en equipamiento y crédito a 1,150 empresas, con lo que se pudieron preservar 3,450 empleos.
- *Pequeñas y medianas empresas:* con 4.3% del total de las empresas del país y la generación de alrededor de 24% del empleo, son la fuerza motriz de la economía y sus principales proveedores. Los programas que enlista se aplican de igual forma en los demás segmentos. Algunos de ellos son:
 - El Sistema Nacional de Garantías opera a través del Fideicomiso México Emprende y de la banca de desarrollo. Cuenta con un presupuesto de 2,050 millones de pesos que busca beneficiar al menos 50 mil Mipymes al cierre de 2010.
 - El Fideicomiso para el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Petrolera Nacional canalizó 100 millones de pesos en 2009 para incrementar el contenido nacional en empresas proveedoras de Petróleos Mexicanos (Pemex). En el presente año ha apoyado a 324 empresas con créditos por 854 millones de pesos.
 - El Programa de Proyectos Productivos se centra en el apoyo monetario a Mipymes con planes de inversión viables, técnica, comercial y financieramente, pero sin acceso a créditos en la banca comercial. El programa se desarrolla en conjunto con las cámaras empresariales, en busca de la modernización de la industria y el comercio del país.
 - El interés del Programa de Apoyo a Empresas Afectadas por Desastres Naturales es impulsar la reactivación económica de las Mipymes que hayan interrumpido sus operaciones como consecuencia de alguna catástrofe natural. En los primeros siete meses del año se distribuyeron 50.3 millones de pesos en los estados de Michoacán, Tabasco, Nuevo León, Tamaulipas, Estado de México y Baja California en favor de 3,700 empresas perjudicadas.
 - *Empresas Gacela:* crecen a ritmos más acelerados; su dinamismo favorece la creación de empleos y generan oportu-

tunidades de negocio para otras Mipymes. El principal apoyo alrededor de éstas es el Programa de Aceleración de Negocios Nacionales e Internacionales (TechBA), cuya intención es facilitar el acceso a mercados internacionales de tecnología y fondos de capital de riesgos nacionales e internacionales. En el presente año se favorecieron cuatro proyectos que involucraron 314 empresas de base tecnológica a través de inversiones que sumaron cerca de 100 millones de pesos. Asimismo, cuentan con el Fondo de Innovación Tecnológica que atendió a 48 empresas en nueve estados y el Distrito Federal. Otros programas que enmarca son Prosoft, Prologya y el Programa Nacional de Franquicias.

- *Empresas Tractoras:* Son las empresas grandes que crean cadenas productivas entre las Mipymes, desarrollan proveedores más eficientes, favorecen la incorporación de tecnología, son anclas de crecimiento regional y de parques industriales, forman parte del sector exportador del país, actividad en la que incorporan de manera directa e indirecta a otras Mipymes a través de proyectos de coinversión. El Programa de Desarrollo de Proveedores del gobierno federal impulsó el encadenamiento de más de 1,500 empresas proveedoras con 31 tractoras en el primer semestre del año en los sectores aeronáutico, automotriz, metalmecánico, construcción y eléctrico, principalmente. Los programas de Empresas Integradoras, de

Oferta Exportable y Premio Nacional de Exportación, buscan desde sus diferentes enfoques igual trascendencia de resultados en este segmento.

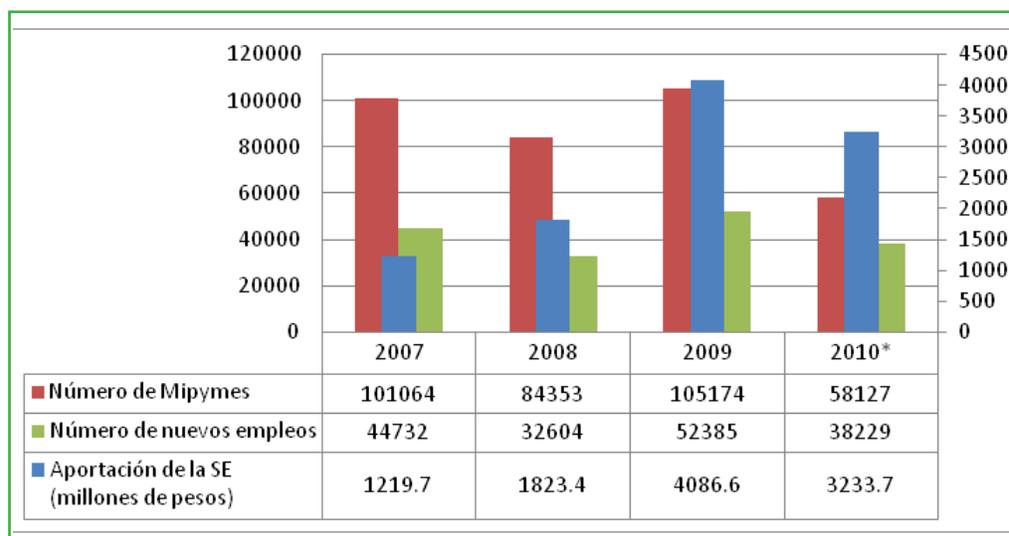
El esfuerzo general del gobierno, que suscribe en el PND, se dirige a consolidar los esquemas de apoyo en una sola instancia y promover la competitividad. En ese sentido, el Programa México Emprende ofrece apoyos, capacitación y financiamiento a través de sus 211 centros en 68 ciudades del país o a través de módulos y asesoría telefónica (Gráfica 1).

Asimismo, brinda información empresarial en línea, certificados de gestión empresarial y diplomados por medio de la Universidad México Emprende. En otros temas, la SE dio a conocer en el *Diario Oficial de la Federación* el logotipo “Hecho en México” y los requisitos para que las Mipymes puedan solicitar su uso de manera gratuita y directa.

Finalmente, el CIG da a conocer las metas para el presente año de la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que estima una asignación superior a 46 mil millones de pesos que se repartirá entre 30 mil Mipymes, cifra que representa 32.1% del total de compras susceptibles de asignación y que duplica el desempeño de 2009 (17,600 millones de pesos a 15 mil Mipymes). Avance que está en línea con la meta de 35% al cierre del sexenio, pero aún lejos de la petición del sector empresarial de que ésta se eleve en 50 por ciento².

² Lilia González, “Industriales piden al GDF aumentar compras del gobierno”, *El Economista*, México 27 de julio de 2010, en <http://eleconomista.com.mx/industrias> (consulta: 13 de septiembre de 2010).

Gráfica 1. Programa Nacional de Promoción y Acceso al Financiamiento para Pymes, 2007-2010**



** El Programa incluye siete estrategias o áreas específicas: Sistema Nacional de Garantías, Fortalecimiento de intermediarios financieros especializados, “Extensionismo”, Capital semilla, proyectos productivos, Programa para la creación de empleos en zonas marginadas y franquicias. Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, 2010.

* Meta.

Fuente: Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, 2010.

El índice de Confianza Pymes 2010, que realiza el grupo financiero HSBC³ en diferentes países, entre ellos México, ofrece un panorama sobre el sentir de estas empresas. Indica que las pequeñas y medianas empresas nacionales atraviesan una fase de recuperación que precede a la crisis financiera global; no obstante, ante las dudas sobre el despegue en Estados Unidos, su optimismo es moderado. A este optimismo contenido se pueden sumar los menores apoyos del gobierno federal, como se ve con la caída significativa en el número de Mipymes en el programa de promoción y acceso

al financiamiento en la Gráfica 1 (44.7% menos establecimientos), así como en la cantidad de nuevos empleos que se estarían generando a partir de estos apoyos (27% menos).

De las Pymes encuestadas por el banco, 63% expresó que no espera cambios en su actividad en el presente año; 13% estima un retroceso y sólo 24% anticipa una mejoría. En cuanto a los principales retos que enumeran están: disponibilidad de financiamiento, regulación del país, solvencia de proveedores, mano de obra capacitada y complejidad de los mercados extranjeros.

³ HSBC, *Índice de Confianza Pymes 2010*, en www.hsbc.com.mx/1/PA_1_1.../hsbc.../comunicado_confianza.pdf (consulta: 10 de septiembre de 2010).

Minería en México.

Referencias acerca del tema

José de Jesús González Rodríguez*

Diferentes datos acerca de la minería en México son señalados en este texto: la visión de los empresarios del ramo en torno a la minería, la presencia del capital extranjero en el sector, los títulos de concesión expedidos y su extensión territorial, así como el pago de derechos sobre concesiones, entre otras cosas.

La importancia de la minería en México y sus efectos como una actividad detonadora del desarrollo económico en diversas regiones del país es algo incuestionable.

El panorama que se aprecia de esta actividad, al examinar los datos contenidos en el IV Informe del Ejecutivo federal se puede visualizar con mayor precisión si se cuenta con algunos apuntes complementarios emanados de diversas fuentes vinculadas al sector minero.

* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

En la perspectiva de los empresarios del ramo en el año 2009, se señala que la industria de la minería en México enfrentó serios obstáculos, entre los que se mencionan: a) el colapso en el precio de los metales y minerales; b) la contracción de los mercados; c) huelgas y paros en sus principales operaciones; d) retrasos en el desarrollo de proyectos de exploración; e) aumentos en el precio de los energéticos; y f) propuestas de reforma legislativa nocivas para la promoción y óptimo desarrollo del sector. Según lo establece la Cámara Minera de México (Camimex), la industria del ramo perdió alrededor de 4 mil plazas laborales respecto al año anterior; las inversiones totales en minería se contrajeron 22%; las de exploración cayeron 52% y el valor de la producción minero-metalúrgica retrocedió 8 por ciento.¹

Según el organismo empresarial aludido, por segundo año consecutivo el valor de la producción minero-metalúrgica en el país cayó y

¹ Cámara Minera de México, "Informe Anual 2010", LXXIII Asamblea General Ordinaria, Cámara Minera de México y Asociación Mexicana de Minería A.C., México, 2010, p. 25.

los volúmenes de extracción de 21 productos minero-metalúrgicos disminuyeron, mientras que sólo ocho aumentaron, al tiempo que la producción de cobre cayó 15 puntos porcentuales —la caída más significativa con respecto al 2008, según lo anota Camimex. De acuerdo con la agrupación minera en referencia, por primera vez en siete años la inversión total del sector se contrajo, al pasar de 3,656 millones de dólares en 2008 a 2,858 millones de dólares en 2009.

De acuerdo con el reporte *World Exploration Trends 2010* elaborado por el organismo Metals Economics Group, durante 2009 México perdió el liderazgo en la atracción de inversiones en exploración minera en América Latina y a nivel mundial pasó del cuarto al sexto lugar, detrás de Canadá, Australia, Perú, Estados Unidos y Rusia.²

La presencia del capital extranjero en la industria minera nacional ha sido creciente. Según los datos de la Secretaría de Economía, a junio de 2010 operaban en el país 281 empresas con capital extranjero vinculadas al ramo minero, las cuales manejaban un portafolio de 732 proyectos. Del total de dichas empresas, 75% tiene sus oficinas centrales en Canadá, 15% en Estados Unidos, 3% en Australia, 2% en Reino Unido y Japón, y con cerca de 1% la República Popular China y Corea del Sur, Suiza, Luxemburgo, Chile, India, Italia, Holanda y Perú.³

En la Gráfica 1 se muestra la conformación de la inversión en la industria minera en el territorio nacional durante 2009.

² *Ibid.*, pp. 6-7.

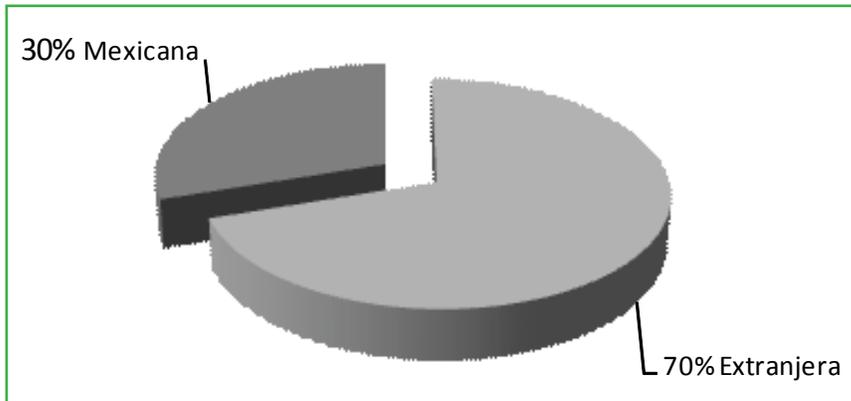
³ Secretaría de Economía, “Estadísticas sobre explotación minera”, Dirección General de Promoción Minera, Dirección de Promoción de Proyectos, Estadísticas, SE, México, 2010, pp. 16-17.

De los proyectos operados por empresas con capital extranjero en nuestro país, 598 se encuentran en etapa de exploración; 69 en producción; 14 proyectos en etapa de desarrollo y 51 en *stand by*, es decir, en postergación para su activación en un tiempo financieramente razonable. De tales proyectos, cerca de 500 están asociados con metales preciosos, 144 son polimetálicos; 70 proyectos asociados al cobre, 24 con minerales de hierro y 16 proyectos con otros metales y materiales, como germanio, cobalto, titanio, molibdeno, bismuto, estaño, platino, paladio, antimonio, níquel, wolframio, zeolita-chabazita, barita, pórfidos, boratos, wollastonita y roca fosfórica (Gráfica 2).⁴

Entre los actos de gobierno que han generado mayor controversia en el sector, destaca la política en materia de otorgamiento de concesiones mineras. La Gráfica 3 muestra la superficie en hectáreas que el gobierno federal ha concesionado para esa actividad en la presente administración. Como se aprecia, los títulos de concesión minera expedidos en el periodo 2006-2010 comprenden un territorio que supera los 28.6 millones de hectáreas —cifra que equivale a poco más de 286 mil km²— y que representa en su conjunto una superficie mayor a la extensión territorial del estado de Chihuahua, la cual asciende a 247,087 km².

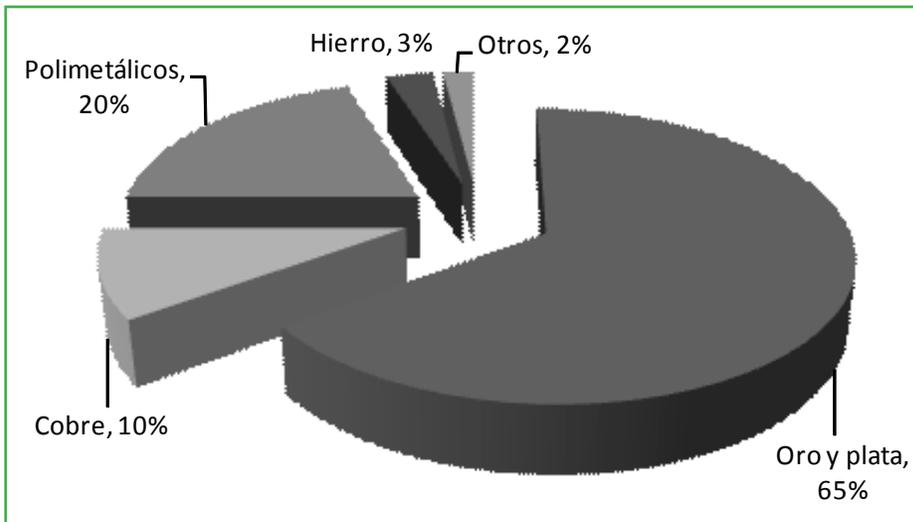
⁴ Son 26 estados que tienen empresas mineras con capital extranjero: Sonora 178, Chihuahua 106, Durango 81, Sinaloa 80, Zacatecas 57, Jalisco 44, Oaxaca 31, Guerrero 18, Baja California 16, Nayarit 15, Guanajuato 12, Michoacán 15, San Luis Potosí 11, Chiapas 9, Coahuila 8, Baja California Sur y Colima con 8; Estado de México, Puebla y Querétaro con 7, Nuevo León 5, finalmente con 2 proyectos para cada uno de los estados de Hidalgo, Morelos, Tamaulipas y Veracruz, y Aguascalientes con un proyecto.

Gráfica 1. Participación extranjera en la minería en México.
Inversión en exploración minera 2009



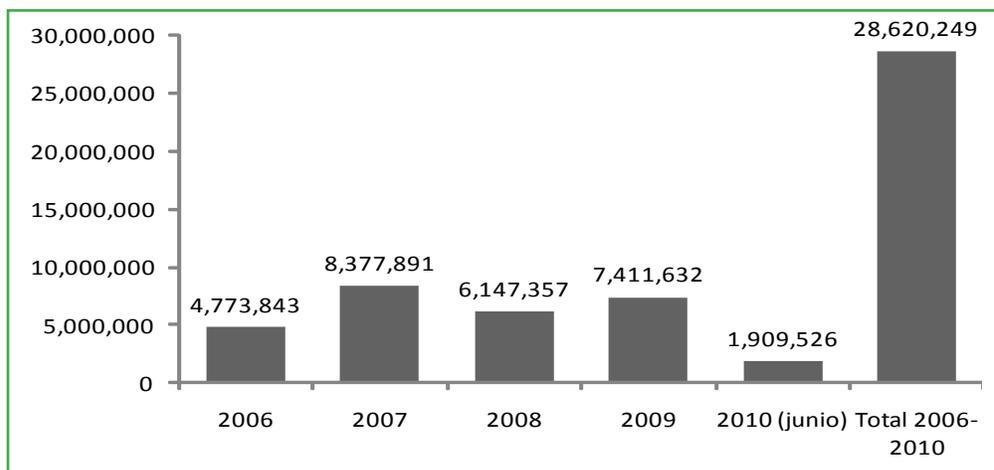
Fuente: Cámara Minera de México, “La industria minera de México, retos y oportunidades”, Camimex, México, 2009.

Gráfica 2. Proyectos mineros de empresas con capital extranjero
(por tipo de mineral, junio de 2010)



Fuente: Secretaría de Economía, “Estadísticas sobre explotación minera”, Dirección General de Promoción Minera, Dirección de Promoción de Proyectos, Estadísticas, SE, México, 2010.

Gráfica 3. Extensión territorial que amparan los títulos de concesión minera expedidos entre 2006-2010 (hectáreas)



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Minas, Dirección de Cartografía y Concesiones Mineras, “Expedición de Títulos de concesión minera 2000-2010”, Sitio web de la Dirección General de Minas, www.economia-dgm.gob.mx (consulta: 22 de septiembre de 2010).

En el Cuadro 1 se aprecia un concentrado de datos que muestran tanto el número de concesiones mineras otorgadas entre 2006 y 2010 por la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía, como la superficie —en hectáreas— que corresponde a tales concesiones y su equivalente en kilómetros cuadrados.

Otro tema objeto de controversia en materia minera gira en torno al pago de derechos al que están obligados los titulares de las concesiones mineras. Al respecto, la Ley Minera en vigor determina en la fracción II de su artículo 27 que “Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a pagar los derechos sobre minería que establece la ley de la materia”. La Ley Federal de Derechos —que es la legislación aplicable— establece en el artículo 263 las cuotas que deben cubrir por hectárea los titulares de las concesiones mineras. Al respecto se instituye que los titulares de éstas

pagarán semestralmente por cada hectárea o fracción concesionada o asignada el denominado “derecho sobre minería”, de acuerdo con las cuotas que se muestran en el Cuadro 2.

El Cuadro 3 muestra la producción en 11 de las principales minas auríferas del país durante 2009, y se indica su localización, el nombre y nacionalidad de la empresa que las explota, la producción de oro en onzas y su equivalente en toneladas.

De acuerdo con la Cámara Minera de México, la extracción de oro representó 55.6% de la producción de los metales preciosos del país durante 2009.⁵

Recientemente, la cotización del oro en los mercados internacionales ha alcanzado niveles históricos. De acuerdo con los indicado-

⁵ Fuente: Cámara Minera de México, “Informe Anual 2010”, LXXIII Asamblea General Ordinaria, Cámara Minera de México y Asociación Mexicana de Minería A.C., Camimex, México, 2010, pp. 8-9.

Cuadro 1. Títulos de concesión minera expedidos entre 2006-2010, superficie en hectáreas y equivalencia en kilómetros cuadrados

<i>Año</i>	<i>Número de concesiones</i>	<i>Superficie concesionada (hectáreas)</i>	<i>Equivalencia en km²</i>
2006	2,284	4,773,843	47,738.43
2007	2,423	8,377,891	83,778.91
2008	2,152	6,147,357	61,473.57
2009	2,327	7,411,632	74,116.32
2010 (al mes de junio)	914	1,909,526	19,095.26
Total	10,100	28,620,249	286,202.49

Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Minas, Dirección de Cartografía y Concesiones Mineras, “Expedición de Títulos de concesión minera 2000-2010”, Sitio web de la Dirección General de Minas, www.economia-dgm.gob.mx (consulta: 22 de septiembre de 2010).

Cuadro 2. Pago de derechos sobre concesiones mineras en México

<i>Concesiones y asignaciones mineras</i>	<i>Cuota por hectárea (pesos)</i>
I. Durante el primer y segundo año de vigencia	\$5.08
II. Durante el tercero y cuarto año de vigencia	\$7.60
III. Durante el quinto y sexto año de vigencia.	\$15.72
IV. Durante el séptimo y octavo año de vigencia.	\$31.62
V. Durante el noveno y décimo año de vigencia.	\$63.22
VI. A partir del décimo primer año de vigencia.	\$111.27

Fuente: Fracción II del artículo 27 de la Ley Minera y artículos 262 al 264 de la Ley Federal de Derechos.

Cuadro 3. Producción nacional de oro en las principales unidades mineras (2009)

<i>Unidad y localización</i>	<i>Empresa</i>	<i>Nacionalidad</i>	<i>Producción (Onzas)</i>	<i>Toneladas</i>
La Herradura (Sonora)	Fresnillo PLC	Británica	258,839	8.05
Los Filos (Guerrero)	Goldcorp	Canadiense	239,000	7.43
El Sauzal (Chihuahua)	Goldcorp	Canadiense	204,000	6.34
Mulatos (Sonora)	Alamos Gold	Canadiense	178,500	5.55
San Dimas (Durango)	Goldcorp	Canadiense	113,000	3.51
Ocampo (Chihuahua)	Gammond Gold	Canadiense	108,705	3.38
La Ciénaga (Durango)	Fresnillo PLC	Británica	100,000	3.11
Cerro de San Pedro (S.L.P.)	New Gold	Canadiense	95,502	2.97
Peñasquito (Zacatecas)	Goldcorp	Canadiense	90,000	2.79
Dolores (Chihuahua)	Minefinders	Canadiense	77,264	2.40
Palmarejo (Chihuahua)	Coeur d’Alene Mines	Estadounidense	57,740	1.79

Fuente: Elaboración con datos de la Cámara Minera de México, “Informe Anual 2010”, LXXIII Asamblea General Ordinaria, Cámara Minera de México y Asociación Mexicana de Minería A.C., Camimex, México, 2010, pp. 8-9.

res divulgados por el periódico británico especializado en mercados bursátiles *Financial Times*,⁶ el precio de la onza de oro (31.1034 gramos) alcanzó los 1,340 dólares al 5 de octubre de 2010.

Comentarios finales

Como en otros sectores, parte importante de las variables que definen el perfil de la minería en México está determinado por factores externos: desde el origen de los capitales involucrados en el mercado, la nacionalidad de

los concesionarios, hasta el destino final de la producción minera.

Los indicadores del ramo y los juicios de valor emitidos por los industriales mineros en México denotan que esta actividad presenta importantes claroscuros, en donde los conflictos laborales, la oposición pública a nuevos desarrollos mineros en diferentes zonas del país, sus impactos ecológicos y la tensa situación que prevalece en el ámbito sindical, se colocan frente a los precios históricos del oro y otros metales, así como frente a la polémica en torno a las políticas de otorgamiento de concesiones mineras y el pago de derechos inherentes a éstas.

⁶ *Financial Times*, Markets data, Indices gold, disponible en www.ft.com/home/us (consulta: 5 de octubre de 2010).

Política social

Educación

Alejandro Navarro Arredondo*

El pasado primero de septiembre el Ejecutivo federal presentó su Cuarto Informe de Gobierno. La información en materia de educación quedó incluida en el título de transformación educativa y se desglosa a través de seis objetivos. Un examen general de éstos permite reconocer los avances logrados.

1. Reducción de desigualdades en las oportunidades educativas

Se presentan los avances en materia de inversión educativa, así como las acciones compensatorias en regiones de mayor pobreza y marginación para disminuir el rezago educativo. Se informa que para 2010 el gasto nacional en educación será de 849,357.4 millones de pesos, lo que significa un decremento real de 0.7%

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: educación, ciencia y tecnología, desarrollo social y pobreza. Correo electrónico: alejandro.navarro@congreso.gob.mx

respecto de 2009, aunque dicho gasto representa 6.9% del producto interno bruto (PIB), participación porcentual similar a la del año anterior. Asimismo, en el ciclo escolar 2009-2010 el gasto promedio anual por alumno se distribuyó de la siguiente manera: 14.2 miles de pesos para preescolar; 12.9 para primaria y 19.9 para secundaria; mientras que para el bachillerato, la educación profesional técnica y la educación superior, este gasto es de 24.5, 17.1 y 54.8 miles de pesos, respectivamente. Sin embargo, como se puede observar en el Cuadro 1, la inversión anual promedio por estudiante en México todavía es insuficiente en comparación con la inversión que en promedio realizan los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Como parte de este mismo objetivo, en el informe se indica una cobertura de 100% de la demanda en educación básica. El problema, sin embargo, es que la cobertura en preescolar, que se reporta en 79.3%) continúa en la búsqueda de definiciones normativas y en la secundaria a la espera de mejores resultados

Cuadro 1. Gasto nacional en educación por alumno, México y OCDE (miles de pesos)

<i>Gasto público por alumno en escuelas públicas</i>	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	OCDE-2008
- Preescolar	0.008	0.05	0.6	2.2	7.6	10.4	11.1	11.9	12.57	14.2	69.4
- Primaria	0.006	0.04	0.5	2.3	6.9	9.4	10.1	10.8	11.43	12.9	85.9
- Secundaria	0.01	0.07	1	3.5	10.6	14.5	15.5	16.6	17.55	19.9	105.4
- Profesional técnico	0.04	0.2	1.7	4.4	10.7	14.2	15.2	16	16.79	17.1	56.7
- Bachillerato	0.02	0.2	2.2	6.6	15.3	20.4	21.8	22.9	24.05	24.5	104.7
- Superior	0.09	0.3	4.6	15.6	34.1	45.6	48.8	51.3	53.9	54.8	114.8

Fuente: Secretaría de Educación Pública (varios años) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*, París, OCDE, 2010. Disponible en: www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html (consulta: 14 de septiembre de 2010).

en las zonas más desfavorecidas.¹ En el mismo sentido, la cobertura de educación media superior para este ciclo escolar es de 64.4% y para la educación superior de 29.1%. Estas cifras, si bien muestran un ligero incremento respecto del año anterior, están dentro de la tendencia inercial de atención educativa y no muestran un quiebre ascendente especial o relevante.

Además, como en el mismo informe se señala, el número de becas otorgadas para los alumnos de todo el sistema educativo nacional aumentó muy poco (2.3% respecto del ciclo escolar anterior). El informe también destaca que gracias a las becas de los programas Oportunidades, Pronabes y Fiducar, se benefició a niños y jóvenes de escasos recursos, en un porcentaje equivalente a un cuarto de la matrícula pública de los distintos tipos y niveles. En 2010, el índice nacional de analfabetismo de la población de 15 años y más, es de 7.4%, 0.5 décimas de punto porcentual menos que en 2007. Asimismo, el rezago educativo de adultos analfabetas y sin primaria o secundaria terminada comenzó a disminuir desde 2006,

¹ De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE), la tasa neta de cobertura nacional de secundaria en 2008 fue de 81.5%, lo que muestra un menor acceso de la población a la educación secundaria respecto al nivel primaria. El Distrito Federal (100.9%), Coahuila (92.3%), Baja California Sur (91.8%), Tlaxcala (91.1%) y Morelos (90.2%) son las entidades federativas con los niveles de acceso más altos. Sin embargo, entidades federativas como Chiapas (64.6%), Guerrero (69.9%), Campeche (72.6%), Oaxaca (73.2%) y Michoacán (73.7%), muestran los niveles más bajos de cobertura de la educación secundaria. INEE, *Panorama Educativo de México 2009*, México, INEE, p. 146. Disponible en www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2008/PanoramaEducativoDeMexico/AT/AT01/2008_AT01.pdf (consulta: 23 de septiembre de 2010).

ubicándose en 2010 en 33.4 millones de personas en esta condición, valor que representa 42.6% de la población de 15 años y más.

2. Calidad educativa

El informe da cuenta de las acciones más relevantes que ha emprendido la actual administración para mejorar la calidad educativa, tales como la Alianza por la Calidad de la Educación y la prueba ENLACE. Sobre la Alianza, el informe solamente registra que el gobierno federal ha implementado tres concursos nacionales para el otorgamiento de plazas docentes, en la cual se concursaron 48,546 plazas de jornada y 119,883 plazas por hora-semana-mes, que permitieron beneficiar a más de 123 mil aspirantes de 30 entidades federativas. Lo mismo ocurre con las acciones de evaluación de los resultados de aprendizaje. El informe destaca las cifras de la prueba ENLACE de alumnos de educación primaria y secundaria de 2007 a 2009. Se incluyen los resultados en educación media superior (Cuadro 2).

Sin embargo, el informe no proporciona datos sobre la coordinación de las diferentes instancias que realizan actividades de evaluación, ni de la estrategia ni prioridades que están en marcha para mejorar los resultados de las evaluaciones.

3. Acceso y permanencia en el sistema de enseñanza media superior

El informe destaca la elaboración del diseño de un Sistema Nacional de Evaluación de Educación Media Superior, con el que se pretende

Cuadro 2. Resultados de la prueba ENLACE, 2007-2009 (porcentajes)

Concepto	<i>Insuficiente</i>			<i>Elemental</i>			<i>Bueno y excelente</i>		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<i>Primaria</i>									
Español	20.1	20.8	19.2	55.3	48.7	48	24.6	30.5	32.8
Matemáticas	20.2	22.8	20.3	57.5	49.5	48.6	22.3	27.7	31
Asignatura anual ^{1/}	n.a.	37.6	24.1	n.a.	41.4	33	n.a.	21	42.9
<i>Secundaria ^{2/}</i>									
Español	36.3	32.9	31.7	44.8	49.2	49.5	18.9	17.9	18.8
Matemáticas	57.1	55.1	54.5	37.3	35.7	35.5	5.6	9.2	10.1
Asignatura anual ^{1/}	n.a.	20.2	11.2	n.a.	60.7	33	n.a.	19.2	55.7
<i>Educación media superior</i>									
Comprensión lectora	n.a.	12.5	17	n.a.	35.3	33.1	n.a.	52.2	49.8
Matemáticas	n.a.	46.6	46.1	n.a.	37.8	35.1	n.a.	15.6	18.7

1/ ENLACE a partir de 2008 incluye una tercera asignatura que se va rotando cada año.

2/ La prueba ENLACE se aplica desde 2009 en primero, segundo y tercero de secundaria y los contenidos de cada grado se evalúan con exámenes diferentes. Estos resultados no son comparables con 2006, 2007 y 2008 porque el examen cambió de perfil.

n.a. No aplicable.

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

realizar una evaluación tanto de los subsistemas que lo integran como de los programas, las escuelas, los profesores y los alumnos. Lo mismo que las acciones para impulsar la puesta en marcha de la Reforma Integral de Educación Media Superior, que intenta crear un Sistema Nacional de Bachillerato, a la vista de las dificultades que enfrentan los diferentes subsistemas del nivel, su escasa pertinencia y los altos índices de deserción. En particular, la reforma propone integrar las diversas opciones de bachillerato a partir de competencias genéricas, disciplinares y profesionales. Según los avances que se reportan en el informe, actualmente a nivel

interinstitucional se ha logrado la actualización de 17 programas de estudio del componente de formación básica, así como nueve programas de formación profesional. Además, para apoyar la impartición de los programas actualizados, se dio el curso denominado “Manejo de programas de estudio de bachillerato general”.

4. Equidad y calidad de la educación superior

A comparación de la educación media, la educación superior tuvo mayor apoyo en el

periodo mencionado. Por ejemplo, se destaca durante 2009 y a junio de 2010 la operación de 44 nuevas instituciones de educación superior (IES), de las cuales 25 corresponden a IES públicas de nueva creación y 19 a extensiones de instituciones ya existentes; no obstante, su apertura no se reflejó en un incremento en la cobertura, que se colocó en el mismo nivel que en 2009 (24%).

Sólo la matrícula de jóvenes que cursa estudios de Técnico Superior Universitario en el Subsistema de Universidades Tecnológicas ascendió a 93,669 estudiantes, que sumados a los 15,811 que decidieron continuar sus estudios de ingeniería o licenciatura, hacen un total de 109,480 jóvenes que cursan en el subsistema estudios de educación superior.

El informe reporta también el programa para el Diseño Curricular por Competencias Profesionales del Subsistema de Universidades Tecnológicas, mediante el cual se están aplicando programas educativos orientados al desarrollo de competencias profesionales; se menciona asimismo la creación de 317 consejos sociales de vinculación que intentan garantizar la relación entre universidades tecnológicas y los sectores productivo y social. Por último, se informa la extensión de la operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) a todos los subsistemas de educación superior.

De esta forma, la población objetivo del Promep pasó de 129 instituciones inscritas en 2007 a 568 en 2010. Como se puede apreciar, las acciones más relevantes para el nivel educativo superior se dirigen a fortalecer la modalidad tecnológica y la búsqueda de nexos con el sector productivo.

5. Las nuevas tecnologías

En este objetivo, el informe enumera un conjunto de acciones y medidas que están en operación desde administraciones anteriores. Por ejemplo, la transmisión de la Red Escolar (Edusat) llegó en el ciclo escolar 2009-2010 a más de 34,300 puntos de recepción en todo el territorio nacional y en el extranjero; se produjo y transmitió material audiovisual educativo para 13 subsistemas, que van desde educación básica hasta nivel de licenciatura. Sobresale la telesecundaria, que atiende a 1,255,524 alumnos en 17,475 escuelas en las zonas de menor Índice de Desarrollo Humano. Asimismo, para julio de 2010, se ha logrado que 96% de instituciones públicas de educación superior disponga de conectividad a Internet.

Se mencionan también datos de cobertura del programa Enciclomedia, gracias al cual se beneficiaron 2,929,047 alumnos de 5° y 6° grados de educación primaria en 63,817 escuelas públicas, para lo cual se ejerció un presupuesto de 5,086 millones de pesos. En dicho periodo se logró la actualización de 98% de las aulas de 5° y 6° grados de educación primaria, con la versión 2.0 de Enciclomedia, que dará paso a su conversión en el Programa Habilidades Digitales para Todos (HDT). Con recursos de este programa se apoyó el equipamiento y conectividad de 1,325 aulas en secundarias generales y técnicas, que sumadas a las 2,775 de 2009, generaron un total de 4,100 aulas telemáticas en esas modalidades educativas. Por último, en telesecundarias se equiparon y conectaron un total de 5,177 aulas telemáticas, incluida la línea base de 2,400 aulas con Enciclomedia durante el periodo 2007-2009. Con estas medidas se

pretende abatir el rezago en infraestructura educativa que se aprecia en la disposición de computadoras en las primarias y secundarias del país, que aún está distante de 100%, lo cual implica que un número considerable de planteles carezcan del acceso a éstas y, a su vez, impide la posibilidad de aprovechar Internet, tal como se visualiza en el Cuadro 3.

6. Educación integral

Se contempla promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo con el desarrollo de una estrategia que impulse el aprendizaje y la adjudicación de competencias y habilidades. Para ello, el informe señala que en educación básica se han aumentado los horarios de permanencia en los centros escolares con los programas Escuelas de Tiempo Completo y Escuela Siempre Abierta, que tienen como propósito convocar a niños, adultos y adultos mayores a participar voluntariamente en diversas actividades de intercambio de conocimientos y experiencias, así como la creación de ambientes que favorezcan la convivencia armónica y el aprendizaje permanente. Asimismo, estos programas brindan apoyo a madres trabajadoras, ya que los niños permanecen más tiempo en espacios seguros como resultado de la ampliación de la jornada escolar. Otras acciones que apoyan este objetivo son la reforma curricular de la educación física en la educación básica, el reconocimiento de la educación artística como una asignatura y el desarrollo de nuevos materiales impresos

de formación cívica y ética para primaria y secundaria. En educación media superior se estimulan derechos y responsabilidades a través de competencias ciudadanas y experiencias de aprendizaje, particularmente a través del Programa de Apoyo a las y los Jóvenes del Tipo Nivel Medio Superior para el Desarrollo de su Proyecto de Vida y la Prevención en Situaciones de Riesgo (Programa Construye T).

Comentarios finales

Aun cuando se ha informado en este año que la demanda de educación básica se ha cubierto al 100%, también se advierte que en el nivel preescolar las autoridades siguen en la búsqueda de definiciones normativas y se visualizan dificultades para su obligatoriedad. Por su parte, tanto en la modalidad de educación telesecundaria como en la modalidad tradicional, en secundaria se sigue a la espera de mejores resultados de cobertura en las zonas más desfavorecidas. En los niveles medio superior y superior se enfatiza el fortalecimiento de la modalidad tecnológica y sus nexos con el sector productivo. Por otra parte, cabe resaltar que en materia de calidad educativa no existen proyectos con propuestas novedosas sobre el uso de tecnologías informáticas para apoyar la educación integral y las competencias de todos los involucrados en el sistema educativo nacional. Asimismo, el informe omite datos relevantes sobre los avances y obstáculos a las acciones de seguimiento de las evaluaciones de la Prueba ENLACE y otras similares.

Cuadro 3. Porcentajes de escuelas primarias y secundarias con al menos una computadora para uso educativo conectada a Internet según entidad federativa y tipo de servicio (2007/2008)

Entidad federativa	% escuelas con al menos una computadora conectada a Internet		% primarias con al menos una computadora conectada a Internet del total de escuelas en cada tipo de servicio			% secundarias con al menos una computadora conectada a Internet del total de escuelas en cada tipo de servicio			
	Prim.	Sec.	Gral.	Indígena	Comunitaria	Gral.	Técnica	Telesec.	Para trabajadores
Agascalientes	17.4	46.3	17.4	n.a.	0.0	85.4	73.3	4.4	n.a.
Baja California	70.0	74.4	70.9	36.8	0.0	82.5	77.6	17.8	100.0
Baja California Sur	89.6	66.9	89.6	n.a.	0.0	95.2	73.9	13.9	n.d.
Campeche	57.1	37.9	56.5	63.6	0.0	58.2	69.6	3.2	100.0
Coahuila	73.3	62.1	73.3	n.a.	0.0	77.3	66.4	3.0	0.0
Colima	54.0	72.9	54.0	n.a.	0.0	94.6	92.0	37.5	-
Chiapas	55.2	13.2	57.0	43.3	0.0	55.6	50.7	0.9	-
Chihuahua	67.5	58.0	67.8	56.3	0.0	83.7	81.7	5.1	-
Distrito Federal	93.1	92.5	93.1	n.a.	0.0	94.3	88.2	87.8	85.9
Durango	71.2	30.3	71.7	35.3	0.0	70.6	54.9	1.5	0.0
Guanajuato	36.1	41.0	36.2	0.0	12.5	87.6	84.5	13.3	n.a.
Guerrero	17.6	25.6	18.0	8.1	n.d.	57.8	37.9	1.6	0.0
Hidalgo	39.6	28.8	41.2	29.5	n.d.	62.8	70.1	6.1	-
Jalisco	51.7	46.3	51.7	58.3	0.0	66.7	70.6	7.1	100.0
México	33.7	39.8	34.4	5.7	0.0	52.7	45.4	14.7	0.0
Michoacán	20.3	27.6	20.4	13.2	n.d.	51.9	44.0	4.6	0.0
Morelos	48.1	56.6	48.3	25.0	0.0	81.1	78.0	10.2	-
Nayarit	67.1	27.8	67.2	57.1	0.0	45.3	30.2	10.1	0.0
Nuevo León	70.6	63.5	70.7	n.a.	0.0	69.6	69.6	7.0	4.3

Cuadro 3. Porcentajes de escuelas primarias y secundarias con al menos una computadora para uso educativo conectada a Internet según entidad federativa y tipo de servicio (2007/2008)

Entidad federativa	% escuelas con al menos una computadora conectada a Internet		% primarias con al menos una computadora conectada a Internet del total de escuelas en cada tipo de servicio				% secundarias con al menos una computadora conectada a Internet del total de escuelas en cada tipo de servicio			
	Prim.	Sec.	Gral.	Indígena	Comunitaria	Gral.	Técnica	Telesec.	Para trabajadores	
Oaxaca	44.3	35.2	40.3	54.5	n.d.	60.8	63.8	19.8	42.9	
Puebla	57.1	30.2	55.2	67.5	0.0	67.7	54.4	11.5	66.7	
Querétaro	29.6	30.0	30.0	26.7	0.0	69.7	36.2	1.8	n.a.	
Quintana Roo	48.9	46.0	51.0	25.0	0.0	86.9	76.2	8.7	n.a.	
San Luis Potosí	44.0	21.5	43.6	50.0	0.0	63.6	56.7	6.4	0.0	
Sinaloa	80.1	49.2	80.4	87.5	30.8	71.5	64.6	9.9	-	
Sonora	59.9	44.5	60.2	0.0	0.0	71.2	63.3	18.1	100.0	
Tabasco	76.3	26.4	75.8	88.0	0.0	49.4	53.6	2.2	0.0	
Tamaulipas	80.6	62.7	80.6	n.a.	0.0	89.4	85.9	13.8	40.0	
Tlaxcala	39.3	29.8	39.8	22.2	0.0	39.8	52.6	9.2	n.a.	
Veracruz	14.5	34.3	15.4	3.8	0.0	87.3	82.9	11.5	16.7	
Yucatán	41.3	47.5	42.9	3.7	0.0	69.4	54.3	0.0	40.0	
Zacatecas	12.0	15.3	12.0	n.a.	n.d.	59.8	42.0	3.6	n.a.	
Nacional	49.1	40.7	49.5	41.8	15.0	70.2	63.2	9.4	55.0	

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Panorama Educativo de México 2008, INEE, 2009, p. 123.

Salud

Francisco J. Sales Heredia*

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 del Ejecutivo federal dispone en su objetivo 6 reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones centradas en comunidades marginadas y grupos vulnerables. Para lograr lo anterior, el Ejecutivo propuso varias estrategias; entre éstas se destacan dos: promover la salud reproductiva, materna y perinatal; y evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.

La primera estrategia aborda un tema crucial en el desarrollo del país. La mayoría de las muertes maternas —entendidas como muertes relacionadas con el embarazo y parto— pueden ser evitadas. El hecho de que la relación entre niños nacidos vivos y muertes maternas

sea en promedio de 11 en los países desarrollados, establece una meta clara para el resto de los países. Como puede apreciarse en la Tabla 1, las cifras de los países del entorno y algunos similares en desarrollo al de México son mejores.

Los datos muestran que existe un espacio de mejora y el informe detalla una serie de acciones destinadas a mejorar la salud materna. Entre estas acciones destaca la creación de una red de servicios que fortalezcan la atención materna, mejorar la colaboración entre instituciones y aumentar los recursos físicos y humanos. Ya que el Estado mexicano se comprometió a cumplir los Objetivos del Milenio, entre ellos reducir en un tercio la tasa de muertes maternas a partir del año 2000, el Sistema Nacional de Salud ha intensificado la atención epidemiológica de estos decesos.

En el caso mexicano la desigualdad y la pobreza son reconocidas por el gobierno como los determinantes de este tipo de mortalidad. Los datos regionales en la Tabla 2 muestran las diferencias de casi el doble entre las regiones 1 y 6.

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

Las regiones fueron organizadas en orden descendente de la más desarrollada en términos socioeconómicos¹ (1), a la menos desarrollada (6). Al presentar los datos acerca del número de camas por hospital, de los profesionales de la salud por cada cien mil habitantes, así como el porcentaje de las mujeres que recibió atención médica en su último parto (Tabla 3), puede constatar la dificultad para reducir tales muertes. Acaso la mortalidad materna en las regiones 5 y 6 pueda aumentar por la falta de recursos y atención en general, pero en el resto de las regiones es evidente que los datos agregados de recursos físicos y humanos no muestran falta de servicios y atención oportuna a muchas mujeres.

La desigualdad en la atención oportuna ha llevado a reforzar el Sistema Nacional de Salud. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 describió el problema general de salud como uno de segmentación del sistema que impide la portabilidad de derechos, incentiva la diferencia entre beneficios y promueve la desigualdad en la calidad de los servicios.

Para evitar dicha segmentación, el gobierno reporta avances en la extensión del programa de Seguro Popular, el cual establece un fondo financiero para los ciudadanos registrados y determina el costo del aseguramiento de acuerdo con el ingreso de éstos. Según el número de registrados, se transfieren recursos a los estados para ampliar los servicios. De igual

modo, el gobierno reporta una serie de acuerdos entre los sistemas de salud para establecer los precios de algunos tratamientos y promover la portabilidad.

El Cuarto Informe muestra un incremento sustancial de casi seis millones de personas en el número de individuos registrados por año al Sistema de Protección en Salud. La intención es lograr un registro universal al final del sexenio, como fue planteado en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Los datos de la Tabla 4 muestran el enorme esfuerzo para registrar a la población abierta. De igual modo, la columna que muestra el promedio de cuotas captadas anualmente, refleja el nivel de ingreso de la población, y por inferencia la carencia de seguridad social formal.

Sin embargo, es claro que se requieren mayores esfuerzos para mejorar la salud de los ciudadanos. Los datos de la OCDE muestran que en todos los rubros seleccionados México está por debajo del promedio o bien es el peor situado entre los 30 países miembros y los tres más en proceso de incorporación.

Uno de los datos que muestran claramente la problemática del sistema es el número de cesáreas en el país. Dadas las carencias de infraestructura sanitaria reflejadas en la cantidad de camas de hospital, es evidente que los partos en los hospitales son mayoritariamente por cesárea, lo cual pone en un riesgo innecesario a las madres.

¹ El instituto modificó la metodología del Conapo a partir del índice de marginación.

Tabla 1. Mortalidad materna

	1990	1995	2000	2005	2008
Argentina	72	61	63	70	70
Brasil	120	98	79	64	58
Chile	56	40	29	26	26
Colombia	140	120	110	85	85
Estados Unidos	12	11	14	24	24
México*	89	83	72.6	61.8	57.2
Turquía	68	51	39	29	23
Uruguay	39	35	25	27	27

*Nota: Los datos para México son los reportados en el Cuarto Informe de Gobierno.

Razón de mortalidad por cada 100 mil nacidos vivos estimados por Conapo.

Fuente: Organización Mundial de la Salud, Trends in maternal mortality: 1990 to 2008, Annex 1, OMS, 2010.

Tabla 2. Razones de mortalidad y número de muertes maternas en México a nivel nacional y por región, 2005 y 2008

<i>Región</i>	<i>Razón de mortalidad materna</i>		<i>Número absoluto de muertes maternas</i>	
	2005	2008	2005	2008
Nacional	63.4	57.2	1241	1119
Región 1	57.6	52.9	80	69
Región 2	56.7	48.3	439	375
Región 3	55.9	51.8	102	95
Región 4	57.4	50.3	264	233
Región 5	69.4	72.1	119	126
Región 6	102	97.3	237	221

Nota: Región 1: Distrito Federal (residencia de 7% de las mujeres de 15 a 49 años); Región 2: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas (41%); Región 3: Durango, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala (9%); Región 4: Campeche, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas (24%); Región 5: Hidalgo y Veracruz (10%), y Región 6: Chiapas, Guerrero y Oaxaca (9%).

Razón de mortalidad por cada 100 mil nacidos vivos estimados por Conapo.

Fuente: Tomado de Fátima Juárez et al., Barreras para la maternidad segura en México, Instituto Guttmacher, México, 2010.

Tabla 3. Indicadores seleccionados de servicios de salud y su uso

	Por cada 100 mil habitantes, núm, de:				% (15-49) que recibió atención de un profesional de la salud en el último parto	
	Camas de hospital		Profesionales de la salud		1997	2006
	2000	2006	2000	2006		
Nacional	78	72	315	334	85.7	91.7
Región 1	191	171	760	740	98	98.2
Región 2	79	69	291	294	95.4	96.3
Región 3	65	63	302	335	89.6	94.3
Región 4	62	59	257	302	81.2	92.6
Región 5	59	62	256	308	73.7	85.5
Región 6	48	47	223	246	59.8	72.7

Razón de mortalidad por cada 100 mil nacidos vivos estimados por Conapo.

Fuente: Modificado de Fátima Juárez et al., Barreras para la maternidad segura en México, Instituto Guttmacher, México, 2010.

Tabla 4. Principales indicadores del Sistema de Protección Social en Salud^{1/}

Año	Número de personas afiliadas al Seguro popular de Salud (SPS) ^{2/}	Entidades federativas atendidas a través del SPS	% de personas afiliadas al Seguro Popular que se integran a la seguridad social ^{3/}	Promedio de cuotas captadas por beneficiario afiliado (Pesos) ^{4/}
2002	1,040.854	20	0.02	24.43
2003	2,224.411	24	0.04	62.78
2004	5,318.289	29	0.11	11.77
2005	11,404.861	32	0.23	12.37
2006	15,672.374	32	0.32	8.98
2007	21,834.619	32	0.44	5.32
2008	27,176.914	32	0.55	8.41
2009	31,132.949	32	0.63	5.84
2010 ^{P/}	37,718.283	32	0.69	2.29

1/ Se reportan datos del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), desde su etapa que operó como Programa.

2/ La información difiere a la publicada en informes anteriores, debido al cambio de unidad de medida de "familia" por "personas".

3/ La cobertura de afiliación se compara contra la meta a alcanzar 49,062.001 personas, considerando las proyecciones obtenidas por la Dirección General de Información en Salud (DGIS), Secretaría de Salud con base al Censo de Población 2005 del INEGI.

4/ El promedio de cuotas captadas por beneficiarios afiliados es el promedio anual que se construye al dividir el total de cuotas captadas por familia entre el total de beneficiarios afiliados, los deciles (I y II) se consideran como no contributivos a partir de 2004. Asimismo no aportan cuotas los beneficiarios de los deciles III al VII con niños nacidos del 1 de diciembre de 2006 a la fecha, ni los beneficiarios de dichos deciles que cuentan entre su miembros de núcleo familiar una mujer embarazada. Para el ejercicio 2010 la unidad de medición son beneficiarios incorporados al SPSS, acorde a la reforma a la Ley General de Salud publicada en el Diario Oficial de la Federación, en diciembre de 2009.

P/ Cifras al mes de julio.

Razón de mortalidad por cada 100 mil nacidos vivos estimados por Conapo.

Fuente: Secretaría de Salud.

Tabla 5. Recursos e indicadores de salud para los países miembros de la OCDE

	Infraestructura		Recursos humanos				Indicadores de salud					
	Camas de hospital		Doctores		Enfermeras		Expectativa de vida		Mortalidad infantil		Cesáreas	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
México	1.8	1.7	1.63	2	2.24	2.38	76.5	77.5	19.4	15.2	282.4	407.3
Máximo	14.7	13.8	3.86	4.6	13.83	14.92	84.6	86.1	28.9	17	332.7	407.3
Mínimo	1.8	1.7	1.3	1.8	2.24	2.38	73.1	75.8	3	1.8	109.9	139.5
Promedio	5.8	5.46	272	3.03	7.84	8	80.2	82	6.6	4.6	188.4	251.4

Notas: Camas de hospital por cada mil habitantes; doctores por cada mil habitantes; enfermeras por cada mil habitantes; mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos; cesáreas por cada mil nacidos vivos.

Razón de mortalidad por cada 100 mil nacidos vivos estimados por Conapo.

Fuente: OECD, Health Data 2010.

Trabajo y previsión social

José de Jesús González Rodríguez*

Un factor esencial en el diagnóstico de la situación que prevalece en un país en un periodo determinado es la revisión de sus indicadores laborales. Al respecto, en estas notas se señalan algunos datos sobre los efectos de la crisis económica en el rubro del trabajo y la previsión social en México en los últimos años.

Los índices sobre trabajo y previsión social registrados en el IV informe del Ejecutivo federal en el rubro de “Promoción del empleo y la paz laboral”, reflejan una vertiente del estado que guarda el país en ese renglón. Sin embargo, es necesario tener en cuenta algunos elementos complementarios para contar con una visión más amplia sobre el tema.

En ese tenor, un factor a considerar en el panorama laboral del país es el relativo al poder adquisitivo del salario y su evolución en los últimos años. La Gráfica 1 permite identificar el

* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

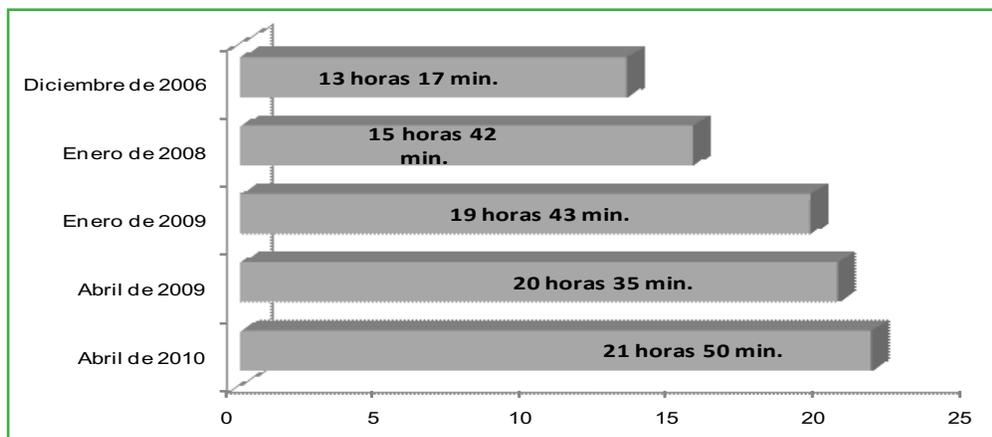
tiempo que —entre diciembre de 2006 y abril del año en curso— debe destinar una persona a laborar en México para poder adquirir los satisfactores que integran la denominada “canasta alimenticia recomendable”.¹

Otro factor a tener en cuenta para una reflexión sobre el salario y su poder adquisitivo lo aporta el contenido de la Gráfica 2, donde se muestran las cantidades en kilogramos de tortillas que un trabajador con salario mínimo podía comprar en diversos momentos del periodo 1982-2010 de este artículo tan consumido en nuestro país.

Junto al tema del salario y su poder adquisitivo, es necesario tener presentes otros datos como los relativos a la generación de empleo y el carácter eventual o permanente de los mismos, así como la naturaleza formal e informal de las plazas laborales generadas en un periodo específico.

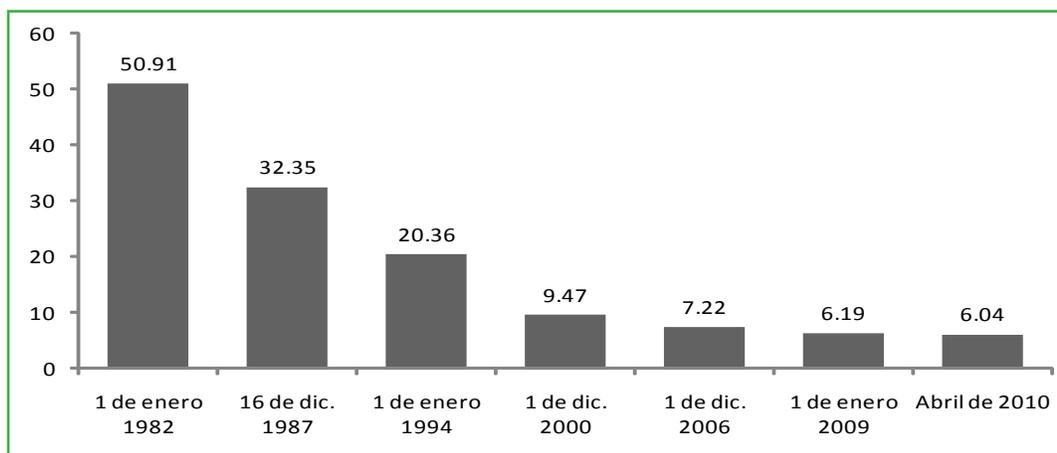
¹ La “canasta alimenticia recomendable” es un conjunto ponderado de alimentos recomendable para el consumo diario de una familia conformada por cinco personas: dos adultos, un joven y dos niños. En su integración se consideraron aspectos nutritivos, de dieta, culturales, de tradición y económicos. La canasta fue definida por especialistas del Instituto Nacional de Nutrición “Salvador Zubirán”.

Gráfica 1. Tiempo de trabajo necesario para adquirir la canasta alimenticia recomendable, diciembre 2006-abril 2010



Fuente: Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM), "Impacto del incremento de precios en el poder adquisitivo del salario mínimo", Reporte de Investigación No. 86, Facultad de Economía de la UNAM, México, 2010.

Gráfica 2. Kilogramos de tortillas que pueden comprarse con un salario mínimo en México, 1982-2010



Fuente: Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM), "Impacto del incremento de precios en el poder adquisitivo del salario mínimo", Reporte de Investigación No. 86, Facultad de Economía de la UNAM, México, 2010.

Los datos de la Gráfica 3 permiten advertir el porcentaje de empleos en el sector informal entre 2005 y 2010, por cada 100 cotizantes al IMSS registrados en el sector formal.

Respecto al comportamiento de los datos sobre trabajadores sin seguridad social en el país, además de su relevancia cuantitativa, destaca el hecho de que pese a contar con determinada antigüedad laboral, grandes franjas del sector laboral carecen de seguridad social, situación indicativa de que en los últimos años el mercado de trabajo en México ha privilegiado la contratación de empleados eventuales y sin prestaciones. Lo anterior se aprecia en la Gráfica 4.

Un rasgo reciente en el mercado del trabajo nacional, es la tendencia creciente de personas en edad laboral que entran a un estado de desmoralización derivado de la imposibilidad de encontrar un trabajo remunerado. Los datos de la Gráfica 5 permiten advertir la evolución de tal fenómeno en México, presentando cifras desagregadas en forma trimestral en fechas que van de 2005 al año en curso.

Evaluación del desempeño de la STYPS

Como un instrumento para evaluar el ejercicio de la administración pública federal, diversas

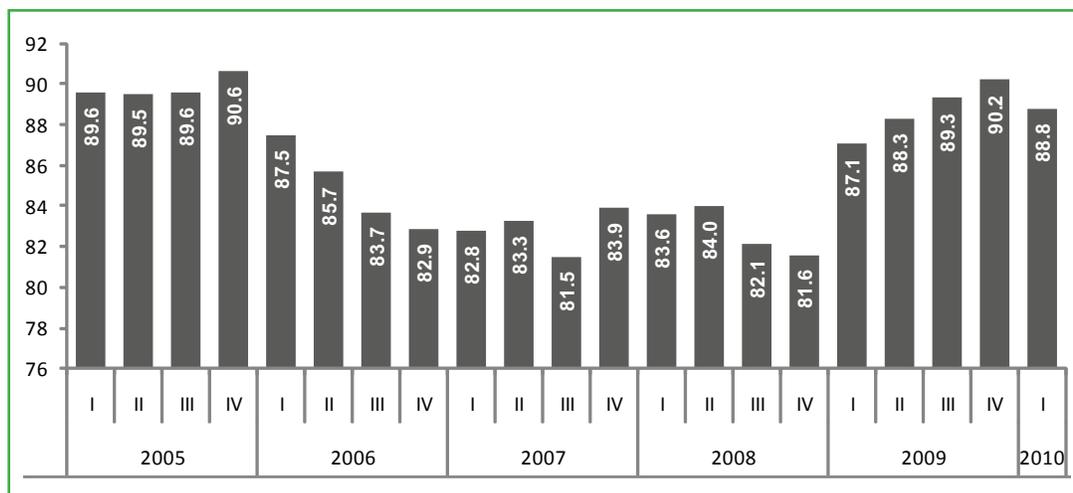
instituciones han dado a conocer periódicamente estudios sobre la evaluación del desempeño de las dependencias a nivel local y federal.

Entre las investigaciones efectuadas sobre este tema se encuentra una auspiciada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C. (CESSP), la cual mediante una revisión de metas y objetivos de los programas sectoriales da a conocer “La evaluación del desempeño de las dependencias federales respecto a los indicadores y metas planteados en los Programas Sectoriales 2007-2012”. En este documento, el CESSP considera, entre otras cosas, las estrategias y metas contenidas en el Programa Visión México 2030, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los programas de las dependencias públicas centralizadas y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.²

Por lo que toca a la evaluación que el CESSP efectúa para el ejercicio 2010 del desempeño de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dicho centro de estudios considera que esta dependencia sólo ha alcanzado 35% de sus metas de resultados y ha llegado a 50% en el cumplimiento de sus metas de gestión, para colocarse en la posición que se advierte en la Gráfica 6.

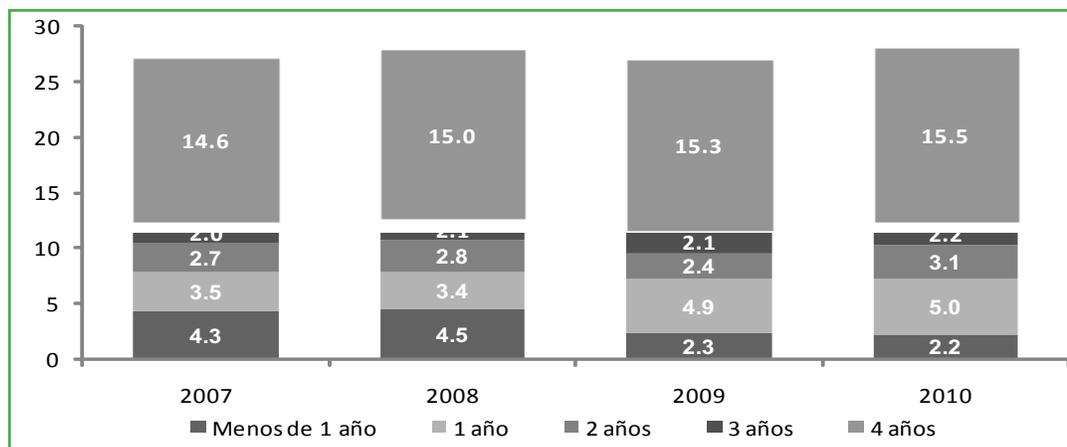
² Los componentes principales tomados en cuenta por el CESSP son: los objetivos, indicadores y metas publicados por cada dependencia de la administración pública federal en el *Diario Oficial de la Federación*, y las respuestas a las solicitudes de información presentadas por esa instancia ante cada una de las dependencias involucradas para obtener los datos sobre el avance de sus programas sectoriales.

Gráfica 3. Empleo informal vs. formal 2005-2010
(empleos en el sector informal por cada 100 cotizantes al IMSS)



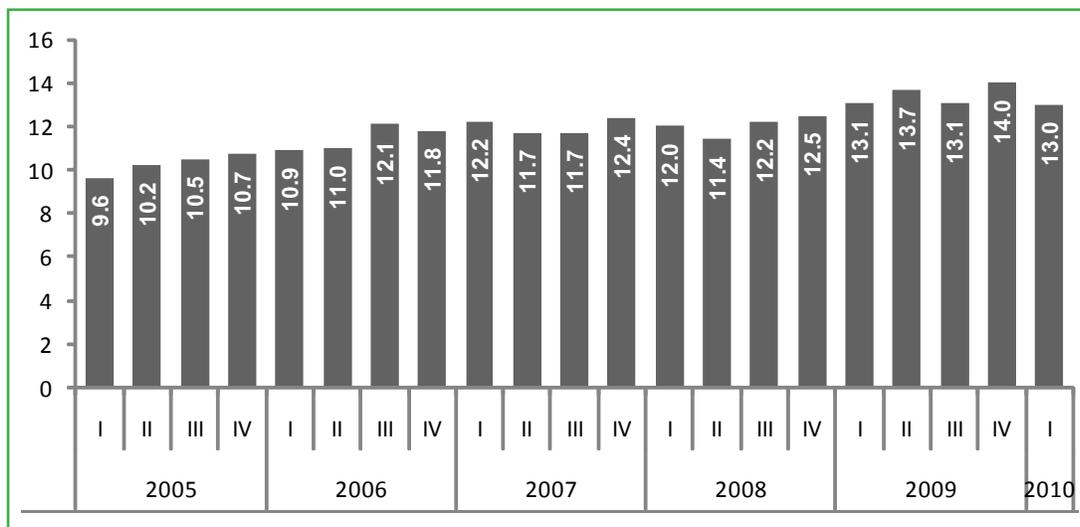
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “La calidad del empleo en México: la crisis laboral y sus implicaciones”, Nota informativa, CEFP, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 5 de agosto de 2010.

Gráfica 4. Trabajadores en México sin seguridad social según antigüedad 2007-2010
(millones de personas)



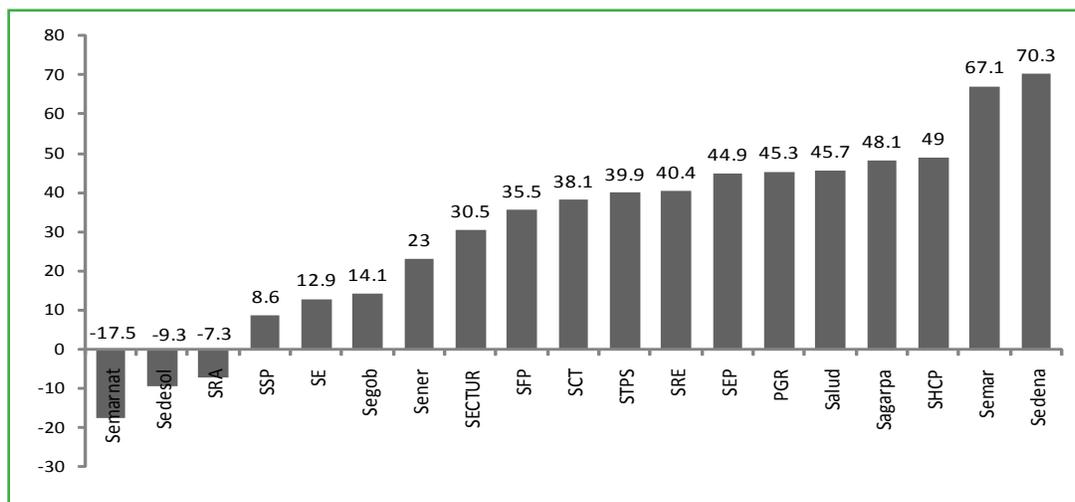
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “La calidad del empleo en México: la crisis laboral y sus implicaciones”, Nota informativa, CEFP, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 5 de agosto de 2010.

Gráfica 5. Trabajadores desalentados
(millones de personas de 14 años y más que desean trabajar, pero dejaron de buscar o no buscan porque consideran que no tienen oportunidades)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “La calidad del empleo en México: la crisis laboral y sus implicaciones”, Nota informativa, CEFP, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 5 de agosto de 2010.

Gráfica 6. Calificaciones de las dependencias federales



Fuente: Midiendo el desempeño del gobierno federal en México. Evaluación del desempeño de las dependencias federales respecto a los indicadores y metas planteados en los Programas Sectoriales 2007-2012. La importancia de la medición del desempeño, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, CEESEP, México, 2010, pp. 16-17.

Comentarios finales

Los datos sobre trabajo y previsión social son de los indicadores más examinados en la revisión de las actividades de la administración pública federal.

La importancia y las implicaciones que tienen los datos que se generan en este ámbito, hacen que junto a las cifras dadas a conocer por el gobierno federal, otras instituciones di-

vulguen datos complementarios que enfoquen, desde una vertiente distinta, los temas esenciales del trabajo y la previsión social en México.

El que se tenga una creciente diversidad de indicadores y fuentes que permitan evaluar el desempeño de las instituciones y el funcionamiento de las políticas públicas, representa una importante herramienta para los legisladores y para la ciudadanía en general.

Población

Gabriela Ponce Sernicharo*

El objetivo de este trabajo es presentar una reseña del apartado de población abordado en el Cuarto Informe de Gobierno. Se realiza un breve análisis de las variables demográficas de mayor relevancia para la política de población y su influencia en las condiciones económicas y sociales del país.

Introducción

El rubro que incorpora la visión de la administración del presidente Felipe Calderón sobre la política de población en el Cuarto Informe de Gobierno es el de *igualdad de oportunidades*. En él se reseña la evolución demográfica del país y las principales actividades realizadas en esta materia.

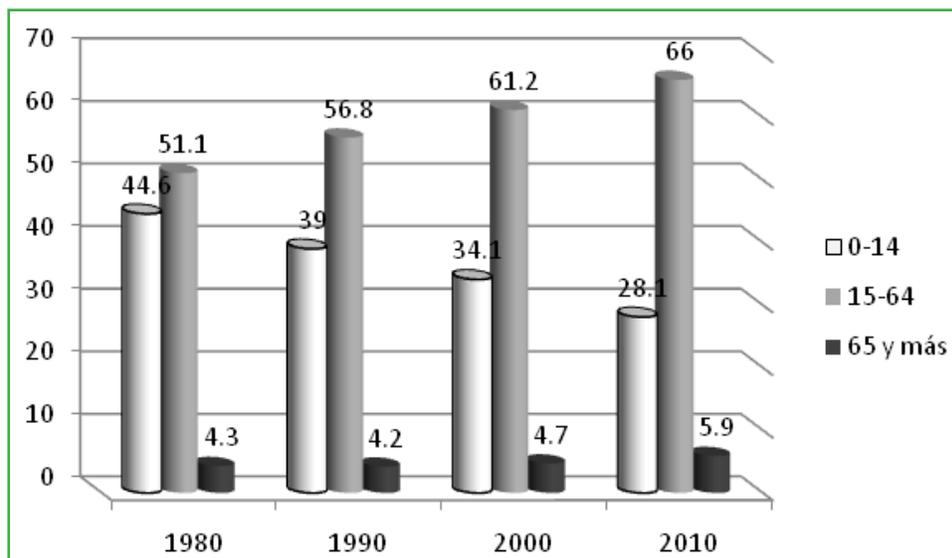
* Maestra en Demografía y candidata a doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, por el Colegio de México. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo social, pobreza, marginación y vivienda. Correo electrónico: gabriela.ponce@congreso.gob.mx

El análisis de los indicadores demográficos manejados hace evidente que éstos siguen las tendencias observadas en los últimos años: descenso de la tasa de crecimiento total, producto de la disminución del crecimiento natural (nacimientos menos defunciones) y del saldo neto migratorio negativo (por la salida anual de alrededor de 550 mil mexicanos hacia al exterior). Adicionalmente se registra el crecimiento de la esperanza de vida, del porcentaje de población que radica en zonas urbanas y una transición demográfica que continúa avanzando.

Indicadores relevantes

De los indicadores mencionados es importante destacar la transición demográfica del país y la evolución de las variables mortalidad y migración. En ese sentido, en la Gráfica 1 se observa el descenso acelerado de la población infantil y el crecimiento de la que se encuentra en las edades productivas y reproductivas, así como la de adultos mayores.

Gráfica 1. Población por grupos de edad (1980-2010)



Fuente: Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, México, septiembre de 2010, p. 45.

En relación con el primer tema, es importante señalar que en México se ha llegado a un momento en que su evolución demográfica lo ha situado en una posición única e irrepetible de su historia. Como han destacado los especialistas, esta etapa demográfica implica grandes retos económicos y sociales respecto a la atención de los dos últimos grupos de población. Por un lado se tiene un *bono demográfico* que —cuando ha sido bien aprovechado— ha incrementado los niveles de desarrollo económico de los países que lo han transitado. Éste consiste en que el grupo de población entre 15 y 64 años es muy numeroso y, en cambio, los menores de 15 años y los mayores de 64 son relativamente pocos, de tal suerte que en un momento dado se tendría uno de los índices de dependencia más bajos que podría alcanzar el país.

El proceso anterior es considerado por algunos autores como una ventana de oportuni-

dad para el desarrollo económico e incluso una posibilidad para que la población salga de la pobreza.¹ No obstante, son condicionantes de su aprovechamiento que la población esté bien educada y tenga acceso a empleos bien remunerados. En el caso de México, aunque ya se perdió más de la mitad de su potencialidad por no haberse aprovechado plenamente desde que

¹ David Bloom, David Canning y Jaypee Sevilla, Banking the “Demographic Dividend”, How Population Dynamics Can Affect Economic Growth. Resumen del artículo de esos mismos autores The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change, RAND Corp., Proyecto Population Matters, California, USA, 2002. Se pueden consultar en las páginas de Internet http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB5065.1/ y http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1274/ respectivamente (consulta: 14 de septiembre de 2010). Edith Pacheco Gómez y René Flores Arenales, *El factor trabajo en México y las metas del milenio en Segob-Conapo. México ante los desafíos de desarrollo del milenio*, Serie Metas del Milenio, México, 2005, pp. 315-348.

inició en la década de 1970,² se esperaba que pudiera ser aprovechado en los próximos 20 años, ya que para entonces dejará de presentar las ventajas actuales.³

Ahora bien, datos del presente informe de gobierno muestran que el promedio de educación de la población mayor de 25 años es de 8.9 años, es decir, cubre apenas la educación básica. Adicionalmente, señala que el porcentaje de alumnos de nivel secundaria que tuvo *un logro académico al menos elemental* en la prue-

² Una estimación de lo que ha significado el Bono Demográfico para México y lo que representará en el futuro próximo se puede encontrar en Enrique Hernández Laos, *Desarrollo demográfico y económico de México 1970-2000-2030*, Serie Metas del Milenio, Consejo Nacional de Población, México, 2004.

³ Los especialistas han señalado que el bono encierra tanto oportunidades como retos y que su aprovechamiento depende del contexto institucional y de las políticas económicas y sociales que lo acompañan. Experiencias positivas se encuentran en varios países del este y sureste asiático que alcanzaron impresionantes transformaciones en su desarrollo económico, al mismo tiempo que recorrían exitosamente esa fase de su transición demográfica. Al respecto véase Francisco Alba, Israel Banegas, Silvia Giorguli y Orlandina de Oliveira, *El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio en Conapo*, *La situación demográfica de México 2006*, México; Bloom *et al.*, *op. cit.*, 2002. Naohiro Ogawa, Naohiro y Rikiya Matsukura, *The role of older person's changing health and wealth in an aging society: the case of Japan*, United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, Mexico City, Mexico, 31 August-2 September 2005. Phang, Hanam S., *Demographic dividend and labor force transformations in Asia: the case of Korea*, United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, Mexico City, Mexico, 31 August-2 September 2005.

ba ENLACE fue de 45% en matemáticas y de 68% en español.⁴ Lo anterior habla del nivel y calidad de la educación de las generaciones jóvenes y adultas en el país.

Sobre la calidad del empleo, datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo muestran que 65% de la población ocupada no cuenta con seguridad social y que por cada 100 personas que cotizan al IMSS, 88% labora en el sector informal.

Una investigación del Centro de Estudios de Finanzas Públicas señala que en el primer trimestre de 2010, aproximadamente 50% de la población ocupada ganaba menos de dos salarios mínimos y de éstos 8% no percibía salario alguno. Asimismo, indica que “entre el segundo trimestre de 2009 y el primero de 2010, se agregaron 238 mil 464 personas al grupo de trabajadores que percibe a lo más un salario mínimo, gracias a lo cual ya son en total 2 millones 668 mil mini-asalariados”.⁵

Por otro lado, la transición demográfica implica también que ha iniciado un proceso de envejecimiento demográfico, el cual traerá aparejado nuevos requerimientos sociales y económicos para cubrir las necesidades de los adultos mayores. Las áreas donde se espera mayor demanda son: la salud, el trabajo, el sistema de pensiones y el entorno familiar.

En este aspecto se deben enfrentar varios retos; algunos autores señalan los siguientes: impulsar reformas que permitan recuperar la

⁴ Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo federal, México, septiembre de 2010, pp. 49 y 50.

⁵ Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, “Calidad del empleo en México: la crisis laboral y sus implicaciones”, *Nota informativa*, notacefp/029/2010, 5 de agosto de 2010.

viabilidad actuarial de los esquemas de pensiones; prever esquemas que ayuden a enfrentar la llegada de un gran número de trabajadores a edades de retiro sin un ingreso asegurado (debido que la mayor parte de su vida trabajaron en el sector informal); y finalmente, crear las condiciones para que la permanencia en el mercado laboral de esta población pueda incidir negativamente sobre la oferta de empleo tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

La emigración internacional sigue en cifras muy elevadas, como se puede observar en la Gráfica 2. Esas cifras de más de medio millón de personas que salen del país anualmente equivale al menos a la mitad de la población que debería entrar al mercado de trabajo cada año (estimada en 800 mil y 1.2 millones de personas).

Es importante recordar que esta pérdida de capital humano también responde a las condiciones desfavorables que presenta el mercado de trabajo nacional en comparación con las del país receptor, que en la mayoría de los casos es Estados Unidos.

Otro tema sumamente sensible es el de las tasas de mortalidad y la esperanza de vida. En el informe se plantea que se logró aumentar ligeramente la esperanza de vida de la población, de 74.8 años al inicio de la administración a 75.4 en 2010, es decir, 0.6 años de ganancia, avance sin duda relevante. Sin embargo, al analizar las tasas de mortalidad materna e infantil se puede notar que en la muerte también existen desigualdades. Como han señalado numerosos estudios, estos dos tipos de mortalidad se concentran en los estratos más pobres y marginados de la sociedad.⁶ En la Gráfica 3 se

⁶ Sobre el tema véase: Gisela Espinosa Damián (coord.), *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México. Una mirada a la situación nacional y a cuatro*

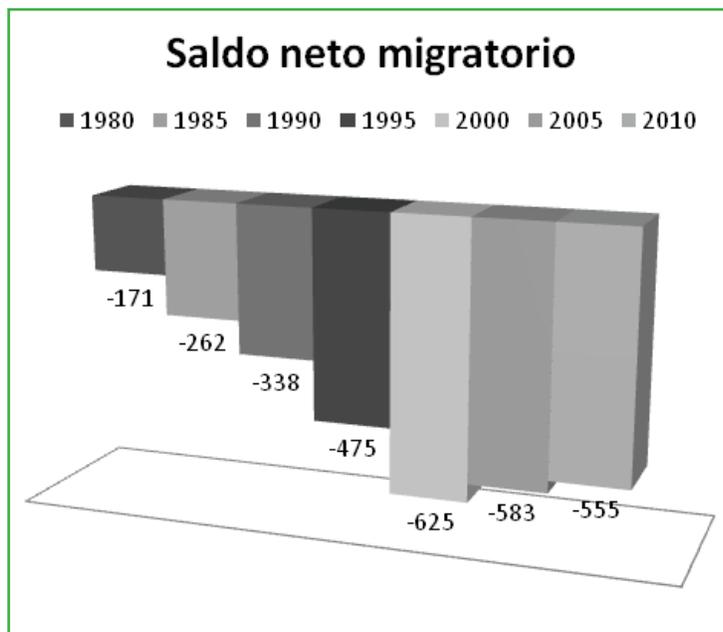
puede apreciar la evolución de estos indicadores a escala nacional.

Es importante destacar que México se comprometió a alcanzar ciertas metas de desarrollo para 2015 cuando firmó el documento sobre los Objetivos del Milenio. En relación con lo demográfico, se plantearon básicamente dos: 1) reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de cinco años entre 1990 y 2015, y 2) reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes en el mismo periodo.

En ese sentido, el Cuarto Informe de Gobierno, en el apartado de salud, plantea que la mortalidad materna aumentó, coyunturalmente, debido a la epidemia de influenza del virus AH1N1 en 2009 a 62.8 defunciones por 100 mil partos, pero que se logró revertir gracias a las campañas de vacunación. En cualquier caso,

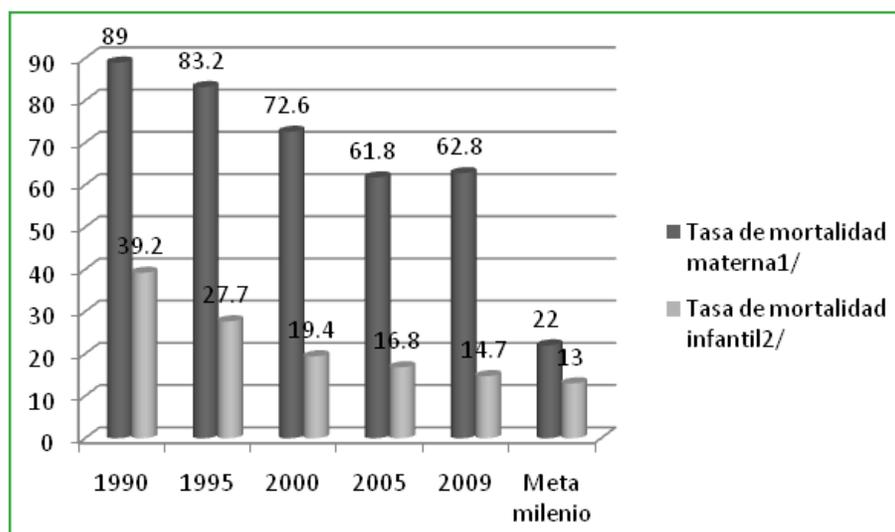
estados, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000, pp. 295-356. Vania Almeida Salles y Manelle P.L. Martínez, "Reflexiones en torno a la situación de la mujer campesina", *América Indígena*, año XXXVIII, vol. XXXVIII, núm. 2, abril-junio de 1978, Instituto Indigenista Americano, México, pp. 273-277; Ximena Avellaneda, "Las desigualdades de género y su impacto en la salud reproductiva", en Martha Aparicio R., Ximena Avellaneda y Angélica Ayala O. (comp.), *La salud sexual y reproductiva en mujeres indígenas de Oaxaca*, Centro de Estudios sobre la Mujer Rosario Castellanos, A.C., Oaxaca, México, 2000, pp. 6-9. María del Carmen Elú, "La mortalidad materna en áreas rurales", en *Maternidad sin riesgos en Veracruz: retos y perspectivas*, Comité Promotor de la Maternidad sin Riesgos en Veracruz/ Secretaría de Salud/ Salud y Género, A.C./ Instituto de Salud Pública-Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., México, pp. 49-59; Graciela Freyermuth Enciso, *Las mujeres de humo. Morir en Chenalhó: género, etnia y generaciones, factores constitutivos del riesgo durante la maternidad*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto de la Mujer, Comité por una Mortalidad Voluntaria y sin Riesgos en Chiapas, Miguel Ángel Porrúa, México. 2003. Entre muchos otros textos.

Gráfica 2. Evolución del saldo neto migratorio 1980-2010



Fuente: Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, México, septiembre de 2010, p. 45.

Gráfica 3. Evolución de la mortalidad materna e infantil entre 1990-2009 y metas del milenio



1/ Mortalidad materna por cada 100,000 nacidos vivos.

2/ tasa por 1,000 nacidos vivos. Proyecciones de población 2005-2050, Conapo, 2006.

Fuente: Presidencia de la República, “Anexo estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, México, septiembre de 2010, p. 47 y Naciones Unidas, “Informe de avances 2004”, *Objetivos de desarrollo del milenio en México*, 2004.

el nivel estimado en 2009 fue bastante elevado y difícilmente se podrá alcanzar la meta de los Objetivos del Milenio, estimada en 22 defunciones por 100 mil nacimientos en 2015.

De la mortalidad infantil y de menores de cinco años, en el Cuarto Informe se señala que se alcanzaron niveles de 14.2 por mil y alrededor de 13.0 por mil, respectivamente, por lo que estarían dentro de lo que se comprometió México a alcanzar en los mismos Objetivos del Milenio (Gráfica 3).

Consideraciones finales

La evolución demográfica es un tema que impacta de manera directa todos los ejes que estructuran el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 no se encuentra ningún capítulo dedicado a este tema, a su distribución o política de población. Incluso dentro de los objetivos no se contempla esta problemática.

El Programa Nacional de Población fue dado a conocer en 2008 y va de ese año a 2012 (cubre cuatro años). En él si se plantean con detalle las metas y políticas que seguirá la presente administración.

En el presente informe, en términos generales, en el apartado de población se revisa la situación demográfica y se presenta el listado de las publicaciones y actividades realizadas por los organismos encargados del tema.

Entre las ausencias que se pueden notar se encuentra la falta de metas en términos de política de población. Algunos temas ausentes son los llamados NINIS, es decir, el grupo de población formado por jóvenes que ni estudian ni trabajan; otro se relaciona con la problemática de la expulsión de población y su crecimiento relacionado con los cambios demográficos. Finalmente se tiene que destacar el posible incremento de los embarazos adolescentes y la necesidad de políticas que permitan una intervención en esta problemática social, económica y de salud.

Pobreza

Gabriela Ponce Sernicharo*

En este documento se exponen brevemente las acciones en materia de política social respecto a la superación de la pobreza abordados en el Cuarto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón. Asimismo, se realiza un breve análisis de las variables de mayor relevancia para contextualizar la situación actual y algunos retos para el futuro inmediato del país.

Sobre las acciones de combate a la pobreza

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 plantea entre sus objetivos dos específicamente referidos a esta problemática:

- Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los

* Maestra en Demografía y candidata a doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, por el Colegio de México. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo social, pobreza, marginación y vivienda. Correo electrónico: gabriela.ponce@congreso.gob.mx

empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.

- Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo, tal y como lo establece la Constitución.

En concordancia, en el Cuarto Informe de Gobierno se incluye la política de superación de la pobreza en el rubro de Igualdad de Oportunidades. Ésta es concebida por la presente administración como la promoción de las condiciones de equidad y desarrollo que permitan a los mexicanos tener acceso a educación, salud, vivienda digna, a un empleo de calidad y a una red de protección social.

En ese sentido, y a través de la Estrategia Vivir Mejor, se ha impulsado la articulación de todos estos ejes de bienestar. En términos gene-

rales, el presente Informe de Gobierno destaca las principales acciones de combate a la pobreza:

- Un incremento del presupuesto orientado a mantener niveles de bienestar, concentrado en el Programa de Oportunidades y en el Seguro Popular.
- La focalización de recursos mediante más de 15 programas gubernamentales en los municipios de mayor marginación, orientados a la protección de jornaleros agrícolas, a reducir las desigualdades regionales con programas alimentarios generalizados a través de desayunos escolares y distribución de alimentos entre poblaciones en condiciones de inseguridad, así como acciones en apoyo de la economía familiar y abasto rural complementados con acciones de construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable, y subsidios destinados a mejorar la calidad de las viviendas y su infraestructura básica.
- El impulso sostenido de la planeación, operación y evaluación de los programas anteriores.
- La participación de la sociedad civil en la generación de proyectos productivos a través del financiamiento al microempresario y el apoyo a los negocios establecidos.
- El refuerzo del empleo temporal y la implementación de programas de turismo alternativo en zonas indígenas.

A pesar de este conjunto articulado de acciones, la crisis de mediados de 2007 debilitó los esfuerzos en materia de combate a la pobreza, aun con el incremento de los recursos desti-

nados a mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable del país.¹

Situación actual

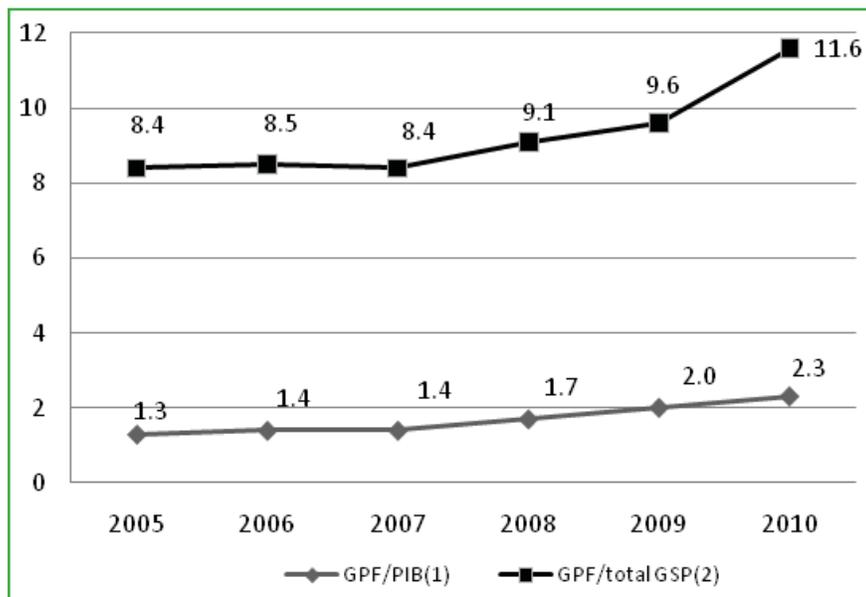
En la Gráfica 1 se puede observar la evolución del gasto para la superación de la pobreza entre 2005 y 2010; éste se incrementó respecto del PIB en un punto porcentual, y respecto del gasto programable pagado del sector público en 3.2 puntos porcentuales.

A pesar de los incrementos en la inversión pública para combatir la pobreza, cuando se analiza la evolución de ésta según la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se observa que hasta 2006 se presentó un descenso consistente en todas sus dimensiones, pero en 2008 se registró un incremento aproximado de 5 puntos porcentuales en todos los tipos de pobreza —como se puede ver en la Gráfica 2— producto del bajo crecimiento económico del país y del inicio de la crisis internacional que lo afecta desde mediados de 2007. Es importante destacar que para 2008 todavía no se registraban las consecuencias más fuertes de la mencionada crisis, por lo que se estima que el deterioro social debe ser mayor.²

¹ Véase: “Intervención de la delegación Mexicana en la Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”, en la *Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York, 20 de septiembre de 2010 <http://portal.sre.gob.mx/onu/pdf/D20SEP10.pdf>. (consulta: 24 de septiembre de 2010).

² Un estudio del Instituto Tecnológico de Monterrey estimó que el monto de personas en pobreza extrema entre 2008 y 2010 se ha incrementado en 3.8

Gráfica 1. Gasto para la superación de la pobreza (2005-2010) (porcentajes)

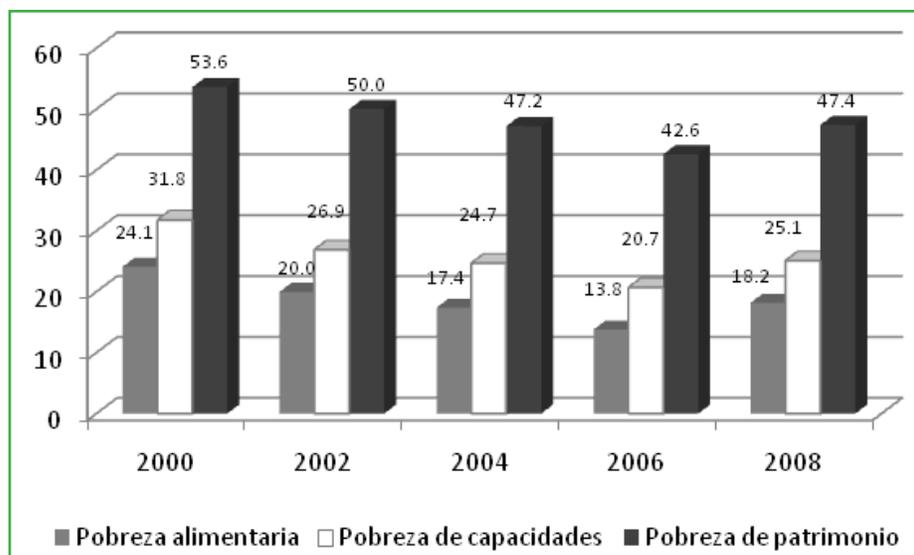


(1) Gasto público federal para la superación de la pobreza como porcentaje del PIB, base 2003=100.

(2) Gasto público federal para la superación de la pobreza como porcentaje del gasto programable pagado del sector público.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades.

Gráfica 2. Evolución de la pobreza por ingresos 2000-2008 (porcentaje de personas)



Fuente: Estimación del Coneval con base en las ENIGH 2000-2008, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evolución de la pobreza en México*, 2009.

En términos absolutos, entre 2006 y 2008, la población en pobreza alimentaria pasó de 14.4 a 19.4 millones de personas; la de capacidades de 21.7 a 26.8 millones y la de patrimonio se incrementó de 44.7 a 50.6 millones de personas; es decir, un incremento en el bienio de 5, 5.1 y 5.9 millones en cada dimensión, respectivamente.

De este modo, cumplir con los compromisos internacionales derivados de la Cumbre del Milenio implicaría que en 2015 la población pobre tendría que ser de aproximadamente 26.3 millones de personas; en tanto que para cumplir con la meta propuesta por el PND para 2012 se tendría que bajar en 30% la población en pobreza alimentaria, es decir, bajar a 10.1 millones la población en esta condición. Ambas metas parecen difíciles de cumplir, sobre todo al considerar las desigualdades que muestran los indicadores de desarrollo social en México.

En el Cuadro 1 se encuentra una comparación entre los valores que presenta el 20% de la población más pobre frente a los niveles nacionales, la información de la polarización social en México y cómo está comprometido el avance económico con la equidad social. Los indicadores de mayor desigualdad los presenta el rubro de educación y seguridad social, prácticamente 100% de los más pobres no cuentan con derechohabencia y 41% de las personas de 15 años y más no terminaron la primaria. Lo anterior permite inferir la baja calidad y productividad de los empleos a los que puede tener acceso esta población y por tanto el riesgo de reproducir las condiciones de pobreza en las siguientes generaciones.

millones al pasar de 11.2 a 15 millones. Véase Instituto Tecnológico de Monterrey-Campus Estado de México, *Perspectivas Económicas 2009*, México, 2010.

Consideraciones finales

La información analizada del Informe de Gobierno permite observar la relevancia otorgada a la política social mediante el financiamiento de los distintos programas e instituciones por sector; pero es conveniente anotar algunas consideraciones que se desprenden de los análisis de algunos estudiosos del tema:

- La desigualdad sigue siendo un problema muy importante para el desarrollo del país.
- La falta de crecimiento económico ha limitado las oportunidades de las familias, no solamente de generar ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades, sino también la oportunidad de acceder a condiciones de empleo, salud y educación, que les asegure una calidad de vida digna tanto para ellos como para las generaciones futuras.
- En ese sentido, la política social no es suficiente para reducir la pobreza si no se complementa con una política de empleo y redistribución del ingreso.
- El capital humano se encuentra mal preparado, por lo que la mano de obra que se ofrece es de baja calidad y limita el desarrollo tecnológico y la competitividad internacional.
- Por último, la flexibilización del mercado ha llevado al crecimiento de la informalidad con los debidos costos en términos fiscales y productivos.

Cuadro 1. Indicadores en valores relativos de desarrollo social de la población nacional y el 20% más pobre (2008)

<i>Dimensiones</i>	<i>2008</i>	
	<i>20% más pobre</i>	<i>Nacional</i>
<i>Educación</i>		
Porcentaje de niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela.	3.4	2.1
Porcentaje de personas mayores de 15 años analfabetas.	17.9	7.6
Porcentaje de personas mayores de 15 años con primaria incompleta.	41.7	23.2
Porcentaje de jefes del hogar con educación básica o más.	23.3	47.0
<i>Seguridad social</i>		
Porcentaje de la población ocupada sin derechohabiencia.(1)	92.2	65.2
Porcentaje de jefes del hogar sin derechohabiencia.(1)	92.3	72.0
Porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social.(2)	31.0	44.1
<i>Características de la vivienda</i>		
Porcentaje de hogares en viviendas con piso de tierra.	18.9	6.1
Porcentaje de hogares en viviendas sin energía eléctrica.	3.2	1.1
Porcentaje de hogares en viviendas que no cuentan con agua entubada.	25.4	11.3
<i>Equipamiento del hogar</i>		
Porcentaje de hogares sin teléfono.	81.7	52.5
Porcentaje de hogares sin refrigerador.	42.7	17.2
Porcentaje de hogares sin lavadora.	76.9	48.3
(1) Derechohabiencia se refiere a IMSS, ISSSTE, Pemex, marina, ejército y universidades.		
(2) Comprende aquellos hogares que no cuentan con los apoyos de los programas Procampo y Oportunidades; aquellos en donde ningún miembro del hogar cuenta con Seguro Popular y donde el jefe del hogar no cuenta con derechohabiencia a servicios médicos como prestación laboral.		

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en la ENIGH 2008.

La política de vivienda

Salvador Moreno Pérez*

La vivienda es un derecho social de los mexicanos y uno de los bienes más importantes, ya que en ese espacio se lleva a cabo la socialización a través de la integración de los miembros de las familias y con ello el funcionamiento de las comunidades, así como el enriquecimiento cultural de los pueblos. Por ello la vivienda tiene una gran relevancia como política pública de Estado.

En el presente artículo se realiza un análisis general de la política de vivienda en el Cuarto Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo federal, se destacan los avances y pendientes para lograr que todos los mexicanos cuenten con lo que la ley denomina “vivienda digna y decorosa”, definida como aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes

seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y amenazas naturales.¹

En el Cuarto Informe de Gobierno se destaca el dinamismo que adquirió el sector de la vivienda a pesar de la crisis económica mundial, y en particular la crisis hipotecaria en Estados Unidos. La estabilidad del sector se mantuvo e indica que el porcentaje de inversión canalizada al financiamiento habitacional representó 2% del producto interno bruto (PIB) en 2009. La expectativa del Ejecutivo es mantener dicha proporción en 2010.

El informe señala como objetivo general en el Plan Nacional de Desarrollo ampliar el acceso al financiamiento para la vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.²

* Maestría en Desarrollo Urbano por el Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

¹ *Ley de Vivienda*, en www.diputados.gob.mx (consulta: 8 de septiembre de 2010).

² Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2010, p. 373.

Para lograr lo anterior se proponen seis estrategias: 1) ampliación de las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción; 2) aumentar la disponibilidad de suelo; 3) reaprovechar la infraestructura urbana y su equipamiento; 4) consolidar el Sistema Nacional de Vivienda; 5) dinamizar el mercado de vivienda semi nueva y para arrendamiento; 6) promover el mejoramiento de la vivienda existente mediante nuevas alternativas de productos financieros y apoyos a la población de menores ingresos.³

En el informe se destacan las acciones derivadas del Pacto Nacional por la Vivienda para Vivir Mejor, propuesto por el Ejecutivo y firmado por los principales representantes de los sectores público y privado, lo cual permitió en 2009 financiar 637 mil adquisiciones de vivienda y 245 mil créditos para mejoramiento y autoproducción de vivienda. Para 2010 se tiene programado financiar poco más de 1.1 millones de créditos y subsidios con una inversión de 252 mil millones de pesos. Al término del primer semestre se tiene un avance de 57 por ciento (Gráfica 1).

El informe señala que durante los primeros tres años de gobierno se han otorgado un total de 4.9 millones de créditos y subsidios, que representan 129% más que los 2.1 millones de créditos y subsidios otorgados por la administración anterior. El número de financiamientos alcanzó su máximo en 2008 (1.8 millones); sin embargo, el cálculo para 2010 es de 1.1 millones de financiamientos, lo cual representa un reducción de 63% respecto a 2008 (Gráfica 2).

La política de vivienda del gobierno federal se ha centrado en la propiedad; la políti-

ca de arrendamiento de vivienda. Al respecto Alan Gilbert con menos énfasis, considera que la política de vivienda no se debe centrar en hacer a todos propietarios, y considera importante considerar opciones para los más pobres en asentamientos informales. Señala que la política de hacer a todos propietarios, en la actualidad enfrenta algunas restricciones como son: los costos, ya que la inflación afecta en los precios de la vivienda y del suelo urbano; los jóvenes no pueden acumular ahorros suficientes para la cuota inicial; los salarios reales están bajando en muchas ciudades para los sectores pobres; el incremento del desempleo y la escasez de tierra accesible y urbanizada.⁴

Al respecto, la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), en su corte a julio del presente año, reportó que se individualizaron más de 124 mil viviendas nuevas, más las 277 mil en proceso, hacen un total 401,969 viviendas. Agrega que se otorgaron durante julio 9,674 hipotecas verdes para un total de 80,572 viviendas ecológicas durante el año.⁵

El informe reconoce que la crisis económica afectó el sector de la vivienda. Una de sus manifestaciones fue el incremento de la cartera vencida en las principales instituciones como el Infonavit y el Fonhapo. En el caso de este último, su cartera vencida a junio de 2010 se situó en 98.1 por ciento.

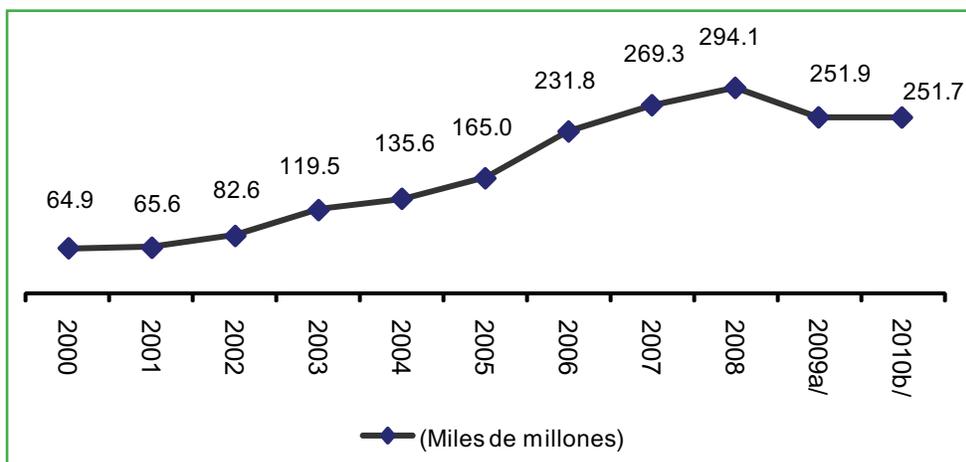
En la Gráfica 3 se observa que el organismo más importante en el financiamiento de

⁴ Alan Gilbert, "Todos propietarios: ¿Una solución habitacional o una política equivocada?", University College London, ponencia presentada en el Foro Internacional de Vivienda Sustentable 2010, Infonavit, México, 2010.

⁵ Comisión Nacional de Vivienda, *Avances del sector al 31 de julio de 2010*, en www.conavi.gob.mx (consulta: septiembre de 2010).

³ *Ibid.*, pp. 373-378.

Gráfica 1. Inversión ejercida en vivienda, 2000-2010
(miles de millones de pesos de 2010)

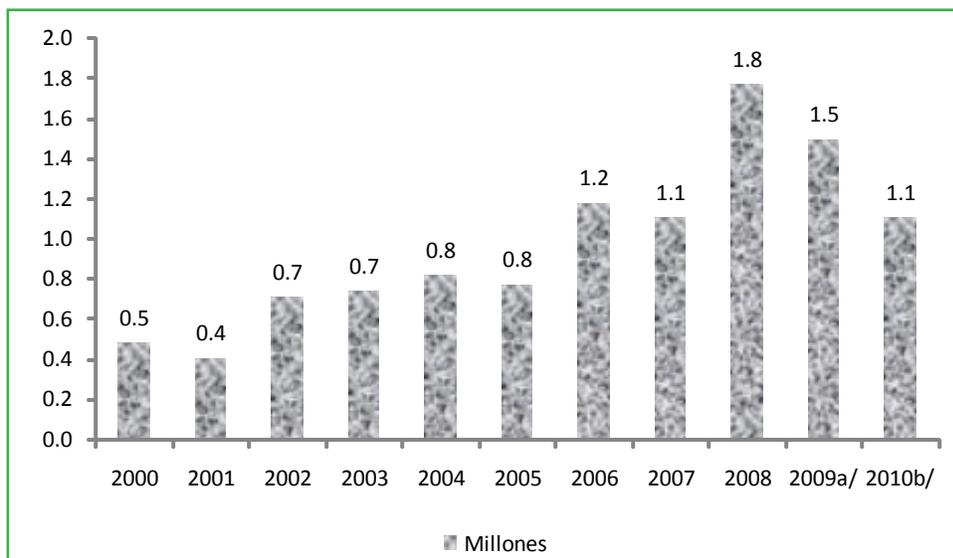


a/ Cifras preliminares.

b/ Meta estimada.

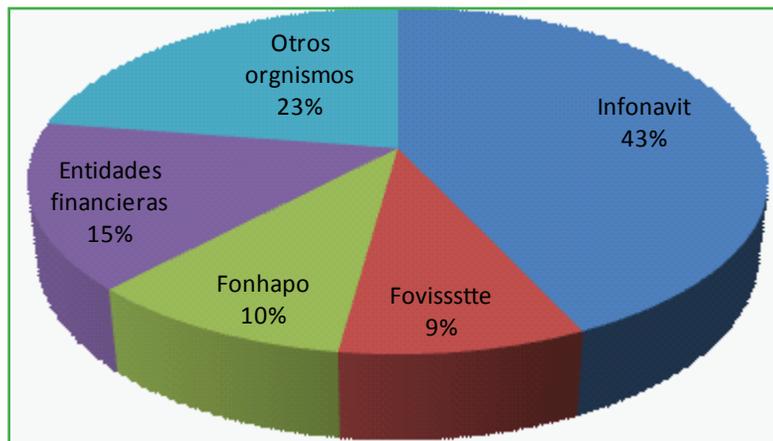
Fuente: Cálculos propios con base en Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, “Anexo estadístico”, Presidencia de la República, México, 2010.

Gráfica 2. Número de financiamientos para vivienda 2000-2010



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, “Anexo estadístico”, Presidencia de la República, México, 2010.

Gráfica 3. Participación en financiamiento hipotecario, 2010



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, “Anexo estadístico”, Presidencia de la República, México, 2010.

vivienda es el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), con 43 de cada cien financiamientos otorgados; le siguen en importancia las instituciones financieras con 15 de cada cien financiamientos, el Fovissste y el Fonhapo cubren 19% del total de financiamientos.

El informe destaca la estrategia a partir de 2009 de lo que se ha llamado vivienda sustentable, lo cual implica que la vivienda sea sustentable en lo ecológico, económico y social.

La vivienda verde o sustentable es aquella que incluye elementos que permiten el ahorro de agua, energía, reciclaje de desechos e incluso reforestación. Sin embargo, para que sea realmente sustentable, Magdy Martínez considera que debe ser accesible para todos.⁶

En México se tiene contemplado presentar un programa en el que las casas consuman sólo la energía que produzcan, pero también involucra otros sistemas para hacer más eficiente el

consumo energético. Las viviendas cero energía serán desarrolladas por las empresas Geo, Sadasi y Vinte; en total se desarrollarán 44 viviendas piloto en diversas ciudades del país. El problema es que las casas cero energía resultan 18% más caras de lo que comúnmente son. El programa será presentado en el marco de la Cumbre Mundial de Cambio Climático que se celebrará en Cancún, en diciembre próximo.⁷

Finalmente, el informe destaca acciones para la adopción-adaptación a nivel nacional del Código de Edificación de Vivienda; la creación de normas en materia de vivienda; la consolidación del Sistema Nacional de Vivienda y el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda.

Comentarios finales

La crisis económica mundial, y en particular la crisis hipotecaria en Estados Unidos, tuvieron

⁶ Foro Internacional de Vivienda Sustentable 2010, Infonavit, México, 2010.

⁷ *Idem.*

efectos importantes en la producción habitacional en México. La producción de vivienda —el llamado tren de la vivienda— experimentó un crecimiento sostenido hasta 2008. Los datos del informe indican una disminución paulatina en el número de financiamientos en los últimos dos años.

Independientemente de las acciones de la política pública del gobierno, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), en su diagnóstico anual del sector, muestra que en 2009 alrededor de 36.7 millones de personas habitaban viviendas con algún tipo de rezago y las viviendas con hacinamiento ascendían a 551,801. A partir de esto, la SHF estimó una demanda de vivienda de 966 mil para 2009.⁸

El mismo estudio señala como retos generales del sector mejorar la planeación, la coordinación de programas y políticas de vivienda, con visión de largo plazo, metas cuantificables y criterios de medición del desempeño; consolidar instituciones que promuevan la accesibilidad a la vivienda a nivel nacional, que ayuden a reducir los costos de transacción e información en todos los segmentos y contribuyan al

ordenamiento del mercado de suelo; atender en forma eficiente las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos y/o perteneciente a la economía informal, donde los programas de la banca de desarrollo pueden tener mayor impacto; ordenar el crecimiento urbano y alinearlos a la capacidad de expansión de la infraestructura y los servicios urbanos, y la generación de estadísticas e indicadores confiables y oportunos sobre el sector que reduzcan los costos de información.⁹

Finalmente, la mayoría de la población está insatisfecha con su vivienda y su ciudad, así lo demuestra el Índice Global de Satisfacción Residencial, llevado a cabo por la SHF y Fundación Cidoc, el cual mide la satisfacción residencial en tres aspectos: vivienda, conjunto y ciudad. En la mayoría de las entidades se observaron calificaciones reprobatorias, menores a 6, donde 10 es la puntuación más alta. El índice global fue de 5.72. Sólo Yucatán, Querétaro, Morelos, Nuevo León, Zacatecas, Guanajuato, Nayarit, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí y México presentan índices de satisfacción residencial aceptables.

⁸ Sociedad Hipotecaria Federal-Fundación Cidoc, *El estado actual de la vivienda 2009*, Gobierno Federal, SHF, Cidoc, Conavi *et al.*, México, 2009, p. 169.

⁹ *Idem.*

Grupos prioritarios

Juan Pablo Aguirre Quezada*

Los grupos prioritarios son considerados como personas en riesgo de exclusión social, tal como es el caso de grupos indígenas, adultos mayores, discapacitados, niños de la calle, entre otros. Este artículo hace una comparación de la situación entre los años 2009 y 2010 de este sector poblacional.

Grupos y comunidades indígenas

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 planteó en su objetivo 15

Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus

* Candidato a Doctor en Humanidades por la Universidad Latinoamericana. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: estudios sociales en temas de juventud. Correo electrónico: pablo.aguirre@congreso.gob.mx

tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.¹

Dicho documento reconocía que nuestro país debe a los pueblos indígenas su gran riqueza cultural; sin embargo, el texto menciona que las comunidades indígenas estaban en desventaja social y su población vivía en condiciones de pobreza. El Cuadro 1 permite comparar las diferencias en el tema de grupos indígenas en los informes de gobierno de 2009 y 2010.

La comparación de la tabla nos permite observar que se incrementó el gasto federal para los pueblos y comunidades indígenas, así como para desarrollar proyectos productivos. También destacan avances en la creación de comunicaciones terrestres y en el porcentaje de alumnos que concluyen sus estudios de primaria de educación indígena y básica. Los indicadores de población indígena analfabeta y beneficiados de albergues escolares que con-

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República. México, 2007. disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> (consulta: 7 de septiembre de 2010).

Cuadro 1. Comparativo entre principales indicadores de población indígena en 2009 y 2010

<i>Indicador</i>	<i>3er Informe de Gobierno (2009)</i>	<i>4to Informe de gobierno (2010)</i>
Gasto federal para los pueblos y comunidades indígenas.	38,103.3 millones de pesos.	44,368.3 millones de pesos.
Recursos para desarrollar proyectos productivos.	8,183 millones de pesos.	10,596 millones de pesos.
Programa Fondos Regionales Indígenas.	276 millones de pesos.	254.1 millones de pesos.
Porcentaje de atención a la población objetivo del Programa Fondos Regionales Indígenas (periodo enero a junio de cada año).	68.8% respecto del total programado de 17,653 productores indígenas, al beneficiar a 12,146 productores.	83.9% de 13,786 productores indígenas programados, al beneficiar a 11,568 productores.
Afiliación de familias indígenas al Seguro Popular.	Se habían afiliado al Seguro Popular un total de 888,563 familias indígenas.	A junio de 2010 se han afiliado al Seguro Popular 4,030,071 personas.
Servicios de educación preescolar y primaria indígena.	1,224,157	1,223,710
Porcentaje de niñas y niños indígenas escolarizados que concluyen su educación primaria en escuelas con clave de educación indígena.	86%	90.4%
Población indígena de 15 años y más en condición de alfabetización.	68.4%	69%
La población indígena de 15 a 24 años que no ha iniciado o no ha concluido su educación básica.	670,914 personas	637 mil jóvenes.
Porcentaje de beneficiarios inscritos en albergues escolares que concluyeron su ciclo escolar 2008-2009.	93.7%.	93.7%
Comunicación terrestre	Durante 2008 se observó una reducción de 11.7% en el rezago por este tipo de infraestructura, superando en 1.7 puntos porcentuales la meta original; se estima que el número de personas beneficiadas sea de 286,014.	Para 2010 se estima obtener 4.7% de abatimiento del rezago de comunicación terrestre, con lo cual se alcanzará una meta acumulada en el periodo 2007-2010 de 15.5%, en beneficio de poco más de 400 mil personas.
Liberación de presos indígenas.	807	250
Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas de la CDI.	Se ejercieron 29.4 millones de pesos para apoyar la ejecución de 650 proyectos culturales. Se apoyó a 13 mil indígenas, de los cuales 7,800 son hombres y 5,200 mujeres.	Se ejercieron 17.4 millones de pesos para apoyar la ejecución de 250 proyectos culturales. Se apoyó a 4,412 indígenas, de los cuales 2,712 son hombres y 1,700 mujeres.

Nota: El indicador del Seguro Popular cambió al considerar personas en vez de familias.

Fuente: Elaboración propia con datos del tercer (2009) y cuarto informe de gobierno (2010), Presidencia de la República, México.

cluyeron su educación básica permanecen sin cambios.

No obstante, los recursos del Programa Fondos Regionales Indígenas son menores que el año pasado. En el informe de 2009 era mayor la cantidad de servicios brindados de educación preescolar y primaria indígena que en 2010. El número de presos indígenas liberados decreció: en 2009 fueron excarcelados 807 presos (289 hasta el mes de junio), mientras que en 2010, al final del primer semestre, 250 reos indígenas obtuvieron su libertad. Cerca de 8 mil indígenas están en prisión, y de acuerdo con el titular de la CDI, “hay gente que por no tener cinco mil pesos para pagar la fianza está en la cárcel, y es inocente”.² El tema de indígenas en conflicto con la ley ha resaltado en la opinión pública y en diferentes medios de comunicación.

Pese a los resultados mencionados en el informe, la condición social de los pueblos y comunidades indígenas continúa en desventaja. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2005 la tasa de alfabetismo en población mayor de 15 años alcanzaba 68.3% (76.7% en hombres y 60.3% en mujeres); 89.1% de los niños entre 6 a 14 años asistían a la escuela (90% en hombres y 88.1 en mujeres).³ Este indicador también muestra la inequidad en el acceso a la educación por género en la población indígena. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

² Periódico *El Informador*, “Ocho mil indígenas presos por desconocer la ley”, 21 de abril de 2010. Disponible en <http://www.informador.com.mx> (consulta: 24 de septiembre de 2010).

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Información estadística, sociodemografía y género. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx> (consulta: 8 de septiembre de 2010).

Indígenas (CDI) revela que 53.5% de la población indígena ocupada percibe menos de dos salarios mínimos y 23.4% no percibe ingresos por su trabajo. En sus viviendas, 36.1% carece de agua entubada, 17% de electricidad, 59.5% no cuenta con drenaje, en 62.2% de las viviendas se cocina con leña, carbón o petróleo y 43.7% tiene piso de tierra.⁴ En contraste, el INEGI señala que el promedio nacional de alfabetismo es de 91.6; 94% de los niños entre 6 a 14 años asiste a la escuela; 47% percibe entre uno y dos salarios mínimos,⁵ 32.6% carece de agua entubada, 2.5% de electricidad, 30.7% no cuenta con drenaje y 10.2% tiene piso de tierra.⁶

Las comunidades indígenas muestran condiciones de vida desfavorables en comparación con la población no indígena. Si bien se han realizado políticas públicas en su beneficio, existen grandes carencias que enfrenta esta población.

Grupos vulnerables

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 considera como grupos vulnerables a los adultos mayores, personas con discapacidad, niños y adolescentes en riesgo de calle. El objetivo 17 menciona:

⁴ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México 2006*, CDI-PNUD, México, 2006, p. 62.

⁵ Periódico *La Jornada*, “Gana sólo entre 1 y 2 salarios mínimos 47% de los trabajadores”, 28 de diciembre de 2007. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx> (consulta: 24 de septiembre de 2010).

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), II Conteo General de Población y Vivienda 2005. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx> (consulta: 24 de septiembre de 2010).

abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.⁷

Así, el Estado asume la responsabilidad de otorgar igualdad de oportunidades a todos los mexicanos, incluidos quienes conforman los grupos en mayor riesgo. El Cuadro 2 compara las diferencias entre los informes de 2009 y 2010.

El Cuadro 2 permite ver los avances en las metas alcanzadas en los centros asistenciales, servicios a ancianos, campamentos recreativos, credencialización y terapias a discapacitados que ofrece el DIF, así como el incremento en el número de pensionados del IMSS y del ISSSTE. También muestra avances en el número de inscritos al programa 70 y más o en las consultas médicas especializadas a personas con discapacidad; sin embargo, es evidente que en comparación con 2009, hay menos servicios ofrecidos para consultas, credenciales y servicios a usuarios del Inapam, atención a niños de la calle o despensas alimentarias entregadas. También disminuyó el número de guarderías del IMSS,

lo que representa más niños por guardería en promedio, y recortes al presupuesto del Programa de Coinversión Social y el presupuesto ejercido en el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales.

De acuerdo con el INEGI, en el año 2000 existían cerca de 2,250,000 personas con discapacidad, de las cuales 5% no contaba con accesos a servicios de salud, y 32% recurría a servicios de salud privados.⁸ En tanto, en la población mayor de 60 años, 30.1% es analfabeta, 35.3% no tuvo instrucción y 34.3% tiene primaria incompleta. De igual forma, 49.4% no es derechohabiente, 56.9% trabaja por su cuenta y su ingreso es de \$22.10 por hora;⁹ cifras que señalan la vulnerabilidad del sector poblacional de adultos mayores.

Atender a la población que pertenece a los grupos prioritarios, como es el caso de los pueblos y comunidades indígenas o los grupos vulnerables, representa una oportunidad de implementar acciones que contribuyan a reducir la marginación y el rezago social, al tiempo de permitir la inclusión a la participación en la vida nacional.

⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República. México, 2007. disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2010).

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Discapacidad, 2000*. Disponible en: <http://200.23.8.5/inegi/default.aspx?s=est&c=2408> (consulta: 24 de septiembre de 2010).

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Los adultos mayores en México*, INEGI, Aguascalientes, 2005, pp. 19-26.

Cuadro 2. Comparativo entre principales indicadores de grupos vulnerables en 2009 y 2010

<i>Indicador.</i>	<i>3er Informe de Gobierno (2009)</i>	<i>4to Informe de gobierno (2010)</i>
Programa de Coinversión Social, Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).	Durante el periodo de enero a agosto de 2009, a través del PCS ejerció 353.1 millones de pesos.	De enero a agosto de 2010 se ejercieron recursos a través del (PCS) por 324.4 millones de pesos.
Centros Asistenciales para la Atención Integral del Sistema Nacional DIF (SNDIF).	De enero a junio de 2009 se proporcionaron 816,129 servicios.	De enero a agosto de 2010 se brindaron 2,910,552 servicios.
Prestaciones de seguridad social en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).	A junio de 2009 se cubrió el pago a 2,633,529 pensionados.	2,730,413 pensiones en el periodo enero-junio de 2010.
Guarderías del IMSS.	1,574	1,479
Niños inscritos en guarderías del IMSS	216,080	233,445
Prestaciones de seguridad social en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).	En el periodo de enero a julio de 2009 cubrió un total de 695,324 pensiones y jubilaciones ordinarias.	En los primeros seis meses de 2010 se cubrió el pago de 761,509 pensiones y jubilaciones ordinarias
Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales.	Al bimestre julio-agosto de 2009 el Padrón Activo de Beneficiarios pasó a más de 2 millones de adultos mayores de 70 años o más localizados en 76,514 localidades de hasta 30 mil habitantes.	Al cierre del bimestre (mayo-junio) de 2010 un Padrón Activo de Beneficiarios de 2,103,009 adultos mayores ubicados en 76,327 localidades.
Presupuesto ejercido en el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales.	A agosto de 2009 fue 7.7 mil millones de pesos.	Monto acumulado superior a los 6,159 millones de pesos.
Servicios del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam).	Se otorgaron 65,916 consultas médicas; 599,291 credenciales de afiliación; 3,760,561 servicios en beneficio de la población adulta. A través de la gestión que realizó el Inapam, en junio de 2009 se emplearon 3,152 adultos mayores.	Se otorgaron 63,759 consultas médicas; se expidieron 514,019 credenciales; se proporcionaron 1,588,071 servicios; y de enero a junio de 2010 se gestionó la ocupación de 3,670 vacantes de empleo para adultos mayores.
Centros Nacionales Gerontológicos y Casas Hogar para Ancianos del DIF Nacional.	Del 1 de septiembre de 2008 al 31 de agosto de 2009, 1,024,575 servicios.	De septiembre de 2009 a agosto de 2010, se realizaron 1,043,092 acciones.
Programa de Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle “De la Calle a la Vida”.	Benefició a 23,516 niñas y niños.	16,129 menores beneficiados.
Programa para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Infantil.	Se atendió a 10,580 niñas y niños en riesgo y 643 niñas y niños en la categoría de víctimas de 241 ciudades de 19 entidades federativas.	Se sensibilizó a la población sobre las causas, riesgos y consecuencias de la explotación sexual infantil en 256 ciudades pertenecientes a 22 estados de la República considerados como de alta vulnerabilidad ante este fenómeno.

Programa de Atención a Personas con Discapacidad.	En el periodo enero 2007-junio 2009 se otorgaron 2,924,443 consultas médicas especializadas.	De septiembre de 2009 a agosto de 2010 se realizaron 1,102,692 consultas médicas especializadas.
Sesiones de terapia.	De septiembre de 2008 a agosto de 2009 se realizaron 2,705,772 sesiones de terapia física, terapia ocupacional y terapia de lenguaje en favor de 74,498 personas con discapacidad.	Se otorgaron 2,726,653 sesiones de terapia física, ocupacional y de lenguaje en favor de 77,343 personas con discapacidad.
Programa de Credencial Nacional para Personas con Discapacidad.	De septiembre de 2008 a abril de 2009 se expidieron 18,844 credenciales.	De septiembre de 2009 a junio de 2010 se expidieron 24,217 credenciales.
Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables.	En el periodo de septiembre de 2008 a agosto de 2009 los Sistemas Estatales DIF distribuyeron, con recurso federal, un total de 8,277,458 despensas, que apoyaron a 947,034 beneficiarios.	De septiembre de 2009 a agosto de 2010 se distribuyeron 7,135,177 despensas con recurso federal, en apoyo de 934,270 beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia con datos del tercer (2009) y cuarto informe de gobierno (2010), Presidencia de la República, México.

Igualdad entre mujeres y hombres. Familia, niños y jóvenes

Juan Pablo Aguirre Quezada*

Como parte del desarrollo de la sociedad se han creado programas y acciones que buscan una igualdad de oportunidades en ambos géneros, así como políticas en lo relacionado con la familia, niños y jóvenes. Este artículo lleva a cabo una revisión de los indicadores del Cuarto Informe de Gobierno en torno a dichos temas.

Igualdad entre mujeres y hombres

El Objetivo 16 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 establece

eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.¹ De esta manera, la admi-

* Candidato a Doctor en Humanidades por la Universidad Latinoamericana. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: estudios sociales en temas de juventud. Correo electrónico: pablo.aguirre@congreso.gob.mx

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República,

nistración pública federal opera programas para lograr la equidad entre géneros. En la Tabla 1 se comparan las acciones desarrolladas en los años 2009 y 2010.

En esta tabla se aprecian avances en el presupuesto a programas con perspectiva de género, los servicios de consejería, apoyos psicológicos, becas para madres jóvenes, citologías y mastografías efectuadas, vacunas contra el VPH aplicadas, cobertura del Programa de Estancias Infantiles, entre otros.

En la comparación también resaltan menos llamadas a la línea telefónica “Vida sin violencia”, así como de atenciones médicas de mujeres víctimas de la violencia. La tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino se incrementó al pasar de 12.9 a 13.8 defunciones por cada cien mil mujeres de 25 años y más.

No obstante, el cuarto informe no menciona el seguimiento de gestiones a familias de mujeres víctimas de homicidio, desaparición y

México, 2007. Disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/igualdad-entre-mujeres-y-hombres.html> (consulta: 20 de septiembre de 2010).

Tabla 1. Comparativo entre principales indicadores de igualdad entre mujeres y hombres en 2009 y 2010

<i>Indicador</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Presupuesto a programas de perspectiva de género en los procesos de planeación.	8,981 millones de pesos.	10,920.7 millones de pesos.
Llamadas línea telefónica vida sin violencia.	23,500 llamadas (septiembre 2008 a agosto 2009).	9,596 llamadas (enero a agosto 2010).
Servicios de atención especializada a situaciones de violencia familiar y/o de género severas.	83,725	89,319
Servicios de consejería.	159,845	202,726
Apoyos psicológicos emocionales.	146,441	273,422
Atenciones médicas de mujeres víctimas de la violencia.	67,370	44,154
Becas para madres jóvenes y jóvenes embarazadas.	6,311	7,350
Becas del programa oportunidades.	2.53 millones	2.56 millones.
Tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino.	12.9 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más.	13.8 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más.
Tasa de mortalidad por cáncer de mama.	16.9 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más.	16.6 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más.
Unidades móviles con mastógrafo en operación	40	48
Cobertura de detección de cáncer de mama por mastógrafo.	8.4%	9.1%
Mastografías en mujeres de 50 a 69 años.	604,632	868,764
Beneficiadas por el fondo de protección contra gastos catastróficos del seguro popular.	3,767 mujeres	3,887 mujeres.
Citologías cervicales efectuadas.	4,322,562	6,240,287
Vacunas contra el Virus del Papiloma Humano aplicadas.	553,000	697,498
Organizaciones que han incorporado políticas a través del modelo de equidad de género.	234	Se recibieron 127 solicitudes.
Municipios con cobertura del programa de estancias infantiles.	1,136 municipios.	1,199 municipios.
Hogares beneficiados con el programa de instancias infantiles.	213,476	250,240
Microcréditos concedidos por el fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales.	64,374 (enero a junio 2009).	59,700 (enero a junio 2010).
Proyectos del programa organización productiva para mujeres indígenas.	1,858	1,952
Monto autorizado del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag).	778.7 millones.	329.86 millones (primer semestre).

Fuente: Elaboración propia con datos del Tercer (2009) y Cuarto Informe de Gobierno (2010), Presidencia de la República, México.

violencia en Ciudad Juárez, que en el tercer informe (2009) reportó 1,711 casos. De acuerdo con el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, de 2007 a la fecha se han cometido al menos 2,015 homicidios dolosos contra mujeres y niñas en 18 entidades del país, lo que representa para México el segundo índice más alto en América Latina. En 2009 se cometieron 529 homicidios, de los cuales 173 fueron realizados en el Estado de México; 93 en Baja California; 69 en Sinaloa; 63 en Tamaulipas; 57 en Jalisco; 38 en Nuevo León; 33 en Morelos; y 3 en Zacatecas.²

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe reporta que existen 12.1% de maternidad en adolescentes entre 15 y 19 años; una tasa de 85 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos; 34.7% de la población femenina no percibe ingresos propios. En cuanto a la participación pública de la mujer: representan 15.2% del gabinete presidencial; 27.6% de la Cámara de Diputados; 5.10% de las presidencias municipales, y 18% de los ministros de la Corte.³ Entre los indicadores sociales, 10% de las mujeres es analfabeta, 23% son jefas de familia, y los años de escolaridad en promedio son 7.9. Estos datos muestran la desventaja social que aún existe entre géneros en nuestro país.

² Contralínea “Crecen los femicidios en México”, *Contralínea*, núm. 176, 4 de abril de 2010. Disponible en <http://www.contralinea.com.mx> (consulta: 20 de septiembre de 2010).

³ Organización de las Naciones Unidas/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, disponible en: <http://www.cepal.org> (consulta: 27 de septiembre de 2010).

Familia, niños y jóvenes

El Objetivo 18 del PND menciona

desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.⁴

En este sentido, la Tabla 2 muestra las diferencias entre los indicadores de 2009 y 2010.

En el tema de menores se incrementó el número de apoyos alimentarios a menores de cinco años. Sin embargo, hubo más denuncias debido a maltrato. En el caso de los menores migrantes atendidos, este indicador mostró una reducción en comparación con el año anterior, fenómeno que puede explicarse debido a políticas antimigratorias aplicadas en Estados Unidos como la Ley 1070 de Arizona. Según el INEGI, 56.1% de los migrantes tienen menos de 24 años. De acuerdo con la UNICEF, en 2007 más de 35 mil menores de edad fueron repatriados a México, y en 2009 el Instituto Nacional de Migración reportó 25,993 menores regresados a nuestro país.

En el caso de jóvenes, la proyección de Conapo establece en 35,708,588 la población entre 12 y 29 años (17,718,355 hombres y 17,990,233 mujeres), lo que representa cerca de la tercera parte de la población nacional. De éstos, 12,782,543 son menores de edad y 22,926,045 tienen entre 18 y 29 años.⁵ La En-

⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*, *op. cit.*

⁵ Proyecciones de población al 1 de enero de cada año de 2005 a 2051, Conapo, México. Disponible en

Tabla 2. Comparativo entre principales indicadores de familia, niños y jóvenes en 2009 y 2010

<i>Indicador</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Estados con cobertura del Modelo Nacional de Educación Familiar.	20	32
Reportes de maltrato infantil.	447	459
Despensas entregadas del programa de asistencia alimentaria a familias en desamparo.	4,343,573 despensas a 496,766 familias de 885 municipios.	3,950,109 despensas a 387,791 familias de 815 municipios.
Espacios Poder Joven en Operación.	285	285
Jóvenes participantes en jornadas del INEA-Injuve.	33,207	42,804
Tarjeta Poder Joven entregada.	988,862 (acumulado 2007 a 2009).	209,311
Proyectos apoyados de jóvenes emprendedores.	765	286
Bolsa de trabajo virtual.	53,202 servicios.	39,615 servicios.
Capacitación a promotores de Nueva vida.	20,000	21,173
Llamadas al Centro de Orientación Nueva Vida.	156,815	156,000
Acciones de prevención y atención curativas del Centro de Integración Juvenil.	524,532	548,918
Consultas externas del Centro de Integración Juvenil.	313,344	330,040
Ex becarios apoyados del programa "Jóvenes con oportunidades" (acumulado).	280,992	791,107
Proyectos juveniles recibidos.	736	1,000
Niños, niñas y jóvenes beneficiados por el programa para la prevención, atención, desaliento y erradicación del trabajo infantil urbano marginal.	417,609 (acumulado 2007-2009)	187,757 (2010)
Apoyo alimentario a menores de cinco años.	432,578	441,520
Servicios de protección a menores migrantes no acompañados	21,910 (septiembre de 2008 a agosto de 2009).	14,460 servicios (septiembre de 2009 a julio 2010).
Adopciones de menores albergados en centros nacionales modelo del SNDIF	11	15

Fuente: Elaboración propia con datos del Tercer (2009) y Cuarto Informe de Gobierno (2010), Presidencia de la República, México.

cuesta Nacional de Juventud 2005 señala que 22% de los jóvenes ni estudia ni trabaja, por lo que se calcula que son 7 millones de *ninis*. Otro dato a destacar es que entre 2007 y 2010 se han distribuido menos de 1,200,000 tarjetas poder joven, lo que significa una cobertura de 3.35%, por lo que más de 96% de los jóvenes no cuenta con este beneficio.

De acuerdo con la Enadid, 54.7% de los jóvenes de 15 a 29 años, y 7% de la población de 12 a 14 años, forman parte de la población económicamente activa (PEA),⁶ por lo que el número de servicios brindados en la bolsa de trabajo virtual (92,817 en los dos años) resulta insuficiente para las demandas de millones de jóvenes que buscan empleo.

En cuanto a la salud juvenil, según la Enadid, sólo 55% de los jóvenes entre 15 y 29 años están afiliados a algún servicio de salud pública, por lo que cerca de la mitad no es derechohabiente.⁷ Por su parte, la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 2008 menciona que la edad promedio de consumo de tabaco por primera vez en adolescentes es de 13.7 años, y que 14.9% de los adolescentes respondieron haber probado el cigarrillo alguna vez en su vida.⁸ Cabe destacar las acciones de prevención y atención curativas y los jóvenes atendidos en los programas “Para vivir sin adicciones” y “Nueva vida” para combatir las adicciones en

<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/RM.xls> (consulta: 14 de julio de 2010).

⁶ INEGI/Conapo, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2009, INEGI, Aguascalientes, 2009, p. 155.

⁷ Enadid, *op. cit.*, p. 136.

⁸ Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Adicciones 2008, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2008, p. 27.

los jóvenes. Sin embargo, la principal causa de muerte de éstos son los accidentes.⁹

En cuanto a la temática de la familia, disminuyó la cantidad de despensas entregadas del programa de asistencia alimentaria a familias en desamparo. Por otra parte, se realizaron acciones del programa para la prevención, atención, desaliento y erradicación del trabajo urbano marginal y se incrementó el número de adopciones en menores albergados en centros nacionales modelos del Sistema DIF Nacional.

De acuerdo con el Conapo, existían más de 28 millones de familias en julio de 2010, de las cuales 21.5 millones el padre es el jefe de familia y en 6.65 millones la madre es la responsable,¹⁰ lo que significa que 23% de los hogares está a cargo de mujeres. El INEGI señala que 69% de las familias es nuclear, 22% ampliada (familia nuclear más otros parientes), 7% unipersonal, 1% coresidente (ningún parentesco entre moradores), y 1% compuesto (ampliado más miembros sin relación familiar).¹¹ El número de hogares continuará en constante aumento debido al bono poblacional juvenil y la tendencia a formar familias.

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *II Censo General de Población y Vivienda 2005*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx> (consulta: 24 de septiembre de 2010).

¹⁰ Consejo Nacional de Población (Conapo), *Proyecciones de hogares y viviendas 2005-2030*. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx> (consulta 28 de septiembre de 2010).

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Distribución porcentual de los hogares por tipo y clase de hogar para cada sexo del jefe, 1950 a 2005”, *II Censo General de Población y Vivienda 2005*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx> (consulta: 28 de septiembre de 2010).

Desarrollo sustentable: ordenamiento ecológico

Alejandro Navarro Arredondo*

Los patrones de producción y de consumo en México, así como las presiones demográficas, han provocado una sobreexplotación y contaminación de los recursos naturales que afectan el patrimonio ecológico de las generaciones futuras. A principios de la administración del presidente Felipe Calderón, nuestro país había perdido 95% de sus bosques tropicales, ya que la deforestación avanzó en la última década del siglo xx a una tasa de 348,000 hectáreas anuales.

Por su parte, 75% del territorio presentaba diferentes grados de erosión, salinización y contaminación, procesos que significan una pérdida importante de la fertilidad y del potencial productivo de las tierras, así como de biodiversidad. De la misma forma, la disponibilidad promedio

de agua era de 188 m³, muy por debajo del umbral de escasez de 1,700 m³ por habitante por año, situación derivada de la sobreexplotación de los acuíferos del país (de los cuales 73% estaba severamente contaminado).¹ Para atenuar esta situación, la presente administración ha implementado una serie de acciones en materia ambiental, cuyos avances se reportaron en el Cuarto Informe de Gobierno. A continuación se presenta una síntesis de los resultados más relevantes de la gestión ambiental.

Ordenamiento ecológico

La necesidad de ordenar el territorio surgió como la solución a los problemas emanados

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: educación, ciencia y tecnología, desarrollo social y pobreza. Correo electrónico: alejandro.navarro@congreso.gob.mx

¹ Comisión Nacional de la Biodiversidad (Conabio), *Capital natural y bienestar social*, México, Conabio, 2006.

por una ocupación y un uso desordenado del espacio. Por ello, la finalidad de las políticas de ordenamiento ecológico fue definir y orientar acciones que hicieran posible un uso racional del espacio terrestre. Respecto de los programas formulados en regiones prioritarias, aguas nacionales y municipios costeros, se han elaborado 20 planes de ordenamiento ecológico, de los cuales son: 10 estatales, 7 locales y 3 regionales; el rubro que no reporta avances es el ordenamiento ecológico marino (Cuadro 1).

De la misma forma, en el marco del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental y de los trabajos de la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas, así como de la Estrategia para el Rescate Ambiental y Sustentabilidad de la Cuenca Lerma-Chapala, se elaboraron bitácoras ambientales y consultas públicas de ordenamiento ecológico locales en los estados de Baja California, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo.

Cambio climático

México es uno de los países que ha firmado y ratificado (1992 y 1993) la Convención Marco

de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012 y el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI) representan importantes esfuerzos en el cumplimiento de dicha convención, sobre todo porque nuestro país contribuye con 1.6% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI), lo cual lo ubica en la posición 13 de los países emisores. Los resultados preliminares de la actualización del INEGEI de México indican un aumento de las emisiones de GEI entre 1990 y 2006. A efecto de combatir los efectos del cambio climático en el mediano y largo plazos, en 2009 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. En consecuencia, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y otras empresas públicas han implementado proyectos de eficiencia energética, cogeneración, reducción de emisiones de metano, recuperación mejorada con bióxido de carbono y disminución de la quema de gas. Destacan en este ámbito de actuación el Programa de Eficiencia Energética y la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, cuyas accio-

Cuadro 1. Ordenamientos ecológicos formulados por modalidad, 2007-2010

<i>Concepto</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Acumulado</i>
Regional	2	1	0	3
Local	0	4	3	7
Marino	0	0	0	0
Estatal	2	5	3	10
Acumulado	4	10	6	20

Fuente: Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, México, Poder Ejecutivo Federal, 2010, p. 582.

nes comprenden medidas de ahorro de energía térmica en las instalaciones industriales, así como el ahorro de energía eléctrica en inmuebles de la administración pública federal. Con las acciones y los programas de eficiencia energética desarrollados de enero a junio de 2010, se evitó la emisión de 11,146 miles de toneladas de bióxido de carbono.

el impulso de proyectos vinculados a programas estatales, municipales o intermunicipales; el fomento a la construcción de infraestructura adecuada para el manejo de residuos; y la clausura y saneamiento de sitios que no cumplan la normatividad ambiental vigente. El Cuadro 3 muestra un condensado de las acciones más sobresalientes en materia de disposición de residuos sólidos.

Gestión integral de los residuos

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el periodo 2003 a 2006 la contaminación del suelo por residuos sólidos municipales registró una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 3.7%, principalmente a causa del incremento en la generación de basura por habitante, que en sólo dos años aumentó en 31 kilos el promedio anual, al pasar de 357 kilos per cápita en 2004 a 388 kilos en 2006 (Cuadro 2).

Para revertir esta degradación del suelo por residuos sólidos, en 2009 se publicó el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a partir del cual se han realizado diversas acciones como

Conocimiento para la sustentabilidad ambiental

La principal estrategia de este eje de política ambiental es generar información científica y técnica para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano y facilitar una participación pública responsable y enterada. De esta forma, los programas científicos de sustentabilidad se pueden analizar a través de los proyectos de investigación y elaboración de estudios técnicos que ha emprendido el Ejecutivo federal. Al respecto, en el Cuarto Informe de Gobierno se indica que en 2010 el Instituto Nacional de Ecología (INE) programó la realización de nueve investigaciones y/o estudios técnicos; lo

Cuadro 2. Degradación del suelo por residuos sólidos municipales 2003 a 2007

<i>Años</i>	<i>Degradación del suelo (miles de Ha)</i>	<i>Contaminación del suelo por residuos sólidos municipales (miles de toneladas)</i>
2003	75,064	36,480
2004	75,064	37,468
2005	74,827	38,647
2006	74,332	40,723
2007	74,185	40,021
TMCA	0.33	3.74

Fuente: INEGI, *Sistemas de cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2007*, México, 2009.

Cuadro 3. Principales acciones de gestión integral de residuos sólidos urbanos, 2008-2010

<i>Concepto</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Inversión directa ^{1/} (millones de pesos)	14.7	261.2	541.7
Programas de gestión integral de residuos	4	11	8
Saneamiento	5	25	20
Construcción de rellenos	2	27	51
Equipamiento	0	11	61
Entidades Federativas ^{2/}	4	17	28

1/ Se refiere a la inversión directa destinada a la gestión integral de residuos sólidos.

2/ Para 2008 se refiere a Morelos, Michoacán, Nayarit, Jalisco; para 2009 a Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas; para 2010 a Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.

Fuente: Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, México, Poder Ejecutivo Federal, 2010, p. 603.

anterior representa una inversión de 36 millones de pesos, un millón de pesos menos respecto a 2009. El Cuadro 4 contiene una recopilación de los estudios efectuados en estos dos últimos años.

Como se puede observar en el Cuadro 4, las prioridades del gobierno mexicano en materia de investigación ambiental son predominantemente apegadas a lo urbano (agenda gris), particularmente a la relación salud/ambiente. En segundo término se encuentran investigaciones sobre acciones territoriales integrales para abatir la deforestación y el cambio climático. La agenda azul relacionada con los problemas de contaminación de cuerpos de agua y la agenda verde que se ocupa de la biodiversidad de flora y fauna han sido motivo de escasas investigaciones científicas en los dos últimos años. Lo anterior probablemente tenga que ver con la preocupación de las autoridades

ambientales mexicanas de generar estudios con carácter transversal o integral.

Educación ambiental

La educación ambiental es una estrategia que pretende contribuir a los necesarios procesos de cambio sociocultural para construir un futuro sostenible. Este movimiento surge en el ámbito global, lo que significa que su desarrollo conceptual y su agenda han sido promovidos en conferencias y en foros internacionales por agencias multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).² Desde

² UNESCO. *Education for sustainability from Rio to Johannesburg: lessons learnt from a decade of commitment*, París, UNESCO, 2002.

Cuadro 4. Investigaciones ambientales efectuadas por el Ejecutivo federal, 2009 y 2010

<i>Investigaciones</i>	<i>Vínculo temático</i>
<i>Programadas enero-diciembre de 2010</i>	
Estudio sobre el impacto de los núcleos agrarios en la deforestación.	Acción territorial integral
Evaluación de la implementación del programa piloto de desacoplamiento del subsidio a la tarifa 09.	Transversalidad de desarrollo sustentable
Implementación de un esquema de monitorización acústica para la vaquita.	Agenda azul
Guías metodológicas para incorporar aspectos del cambio climático en los instrumentos de la planeación territorial y en la conservación de los ecosistemas.	Acción territorial integral
Diagnóstico y priorización socio-ambiental de las cuencas hidrográficas de México (Investigación iniciada en 2009 y programada para concluirse en 2010).	Acción territorial integral
Selección y muestreo de peces de alto consumo humano en México con objeto de determinar el contenido de mercurio (Hg). Segunda etapa.	Agenda gris
Monitoreo de la presencia accidental o no intencional de maíz genéticamente modificado en áreas de alta diversidad genética, en estados prioritarios.	Agenda verde
Comparación estacional del comportamiento de derrames de hidrocarburos en sitios ambientalmente sensibles.	Agenda gris
Estudio sobre los co-beneficios asociados con una medida de reducción de emisiones en el sector transporte.	Agenda gris
<i>Programadas enero-diciembre de 2009</i>	
Diagnóstico y priorización socio-ambiental de las cuencas hidrográficas de México.	Acción territorial integral
Elaboración del ordenamiento ecológico territorial del archipiélago Islas Marías, Nayarit	Acción territorial integral
Alcances en la Estabilización de Mantos Acuíferos Derivados de la Aplicación del Proyecto Piloto de Desacople a la Tarifa 09 Eléctrica para Bombeo Agrícola	Transversalidad de desarrollo sustentable
Análisis Económico Productivo de las Zonas Seleccionadas para la Aplicación del Programa Piloto de Desacople de la Tarifa 09 de Consumo Eléctrico en el Sector Agrícola de Riego	Transversalidad de desarrollo sustentable
Interpretación de imágenes de satélite para analizar tasas de cambio de uso de suelo en ejidos forestales	Agenda verde
Estudio de emisiones y actividad vehicular en tres ciudades mexicanas. Fase III: Guadalajara, Nogales y Toluca	Agenda gris
Elaboración de la "Guía para la estimación de emisiones de fuentes fijas en México".	Agenda gris
Mantenimiento del Portal de Eficiencia Energética y Contaminación de Vehículos	Agenda gris
Estudio sobre los co-beneficios asociados con una medida de reducción de emisiones en el sector transporte.	Agenda gris
Fuente: Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, México, Poder Ejecutivo Federal, 2010, p. 603.	

que surgió, el enfoque de educación ambiental ha incrementado su influencia en la práctica y en las políticas educativas de todo el mundo. México no ha sido la excepción y desde 2007 se estableció en el Programa Sectorial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la meta de incorporar estrategias ambientales en las escuelas del sistema educativo. Al respecto, el Cuadro 5 muestra los avances más relevantes en la materia.

Los avances presentados por el gobierno federal en educación ambiental son más significativos en los rubros de documentos normativos y materiales educativos adicionales (ambos con avances cercanos a 75%). En materia de integración de contenidos ambientales

a los libros de texto gratuitos el avance es de 50%. Por último, las estrategias que presentan mayor rezago son la actualización docente y el Modelo de Gestión Ambiental Escolar, el cual es un programa educativo que tiene como objetivo incentivar la incorporación de prácticas de manejo sustentable de la escuela y su entorno a través de la organización colaborativa de la comunidad escolar (docentes, personal de apoyo a la educación, padres de familia y estudiantes), tales como el uso eficiente de la energía, uso racional del agua, manejo integral de residuos sólidos, creación y mantenimiento de áreas verdes y revalorización de la biodiversidad, entre los elementos más importantes.

Cuadro 5. Proceso de incorporación del enfoque de la educación ambiental para la sustentabilidad en los niveles de educación básica

<i>Etapas</i>	<i>Avance 2008 (%)</i>	<i>Avance 2009 (%)</i>	<i>Avance acumulado 2008-2009 (%)</i>	<i>Programado 2010 (%)</i>	<i>Avance a agosto 31 de 2010 (%)</i>	<i>Avance acumulado a agosto 31 de 2010 (%)</i>	<i>Meta 2012 (%)</i>
Actualización docente	5	1.75	6.75	2.75	1	7.75	35
Documentos normativos ^{1/}	13	6	19	4	4.61	23.6	30
Libros de texto gratuitos	4.5	3	7.5	3	0	7.5	15
Materiales educativos adicionales ^{2/}	1.3	1.25	2.55	1	1	3.55	5
Modelo de Gestión Ambiental Escolar	0.2	0.75	0.95	4.5	0	0.95	15
Total	24	12.75	36.75	15.25	6.61	43.36	100

1/ Documentos normativos. Son documentos definidos por la Secretaría de Educación Pública que rigen los diversos niveles del Sistema Educativo Nacional, entre otros: Perfil de egreso de los estudiantes, los planes y programas de estudio.

2/ Materiales educativos adicionales a los libros de texto gratuito.

Desarrollo sustentable: agua, bosques y selvas

Jesús Mena Vázquez*

Agua

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) marca los grandes objetivos del sexenio en materia de sustentabilidad ambiental. El manejo sustentable del agua, junto con los demás temas mencionados dentro de este rubro en el plan, se convierte en un elemento vital para el desarrollo del país. Un suceso reciente que es necesario considerar para entender la importancia del buen uso y manejo del agua es que a partir del 28 de julio de 2010 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró “el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”.¹ Con la declaratoria anterior queda de manifiesto la importancia que todos los países de-

ben asignar al adecuado manejo de este valioso recurso natural.

En línea con la reciente declaratoria de la ONU, tanto el PND como el Programa Nacional Hídrico 2007-2012 (PNH) elaborado por la Comisión Nacional del Agua (Conagua) hacen explícito el objetivo de “incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país”.²

La cobertura reportada en el PNH tanto para agua potable (89.6%) como para alcantarillado (86%) no llegaba al 100% para el año 2006.³ Además, el mismo PNH muestra preocupación por las causas que todavía hacen difícil pensar en una cobertura del 100% en el suministro de agua potable y alcantarillado: el porcentaje de agua que se desperdicia debido a las fugas en las redes; el crecimiento de la población en el país durante las últimas décadas; y la concentración poblacional en zonas urba-

* Doctor en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Líneas de investigación: políticas culturales, asuntos indígenas. Correo electrónico: jesus.mena@congreso.gob.mx

¹ En http://www.unesco.org/water/wwap/news/archives/UNDecWaterHR_ES.pdf (consulta: 1 de octubre de 2010).

² Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 2007, p. 241; Comisión Nacional del Agua, *Programa Nacional Hídrico 2007-2012*, México, 2008, p. 37.

³ Comisión Nacional del Agua, *op. cit.*, p. 38.

nas. Dada la dinámica demográfica de nuestro país, en las regiones donde la población tiende a concentrarse, por ejemplo la centro-norte, en la que vive 77% de la población, la disponibilidad de agua sólo es de 31 por ciento.

El iv Informe menciona aspectos importantes respecto al manejo del agua, por ejemplo, el fortalecimiento de los Consejos de Cuenca o el cumplimiento anticipado, desde el segundo semestre de 2009, de la meta sexenal de operar dos Bancos del Agua, cuyo objetivo principal es regular las operaciones de transmisión de derechos. La nueva meta al respecto es cubrir las 13 regiones hidrológicas a través de las cuales Conagua administra este recurso; de éstas, a junio de 2010 se tenían en operación seis Bancos del Agua.⁴

Entre otros datos que es interesante remarcar del informe, es importante hacer notar la disminución del volumen disponible en las presas del país destinadas a distintos usos: 131 presas al riego (-25.81%); 20 presas a suministro de agua potable (-4.53%); y 22 presas a la generación de energía hidroeléctrica (-26.13%).⁵

Otro punto que vale la pena rescatar del informe es el relativo al aumento de los actos de autoridad para vigilar el uso adecuado de los recursos hidráulicos de la nación. El informe menciona 184 clausuras a usuarios sin título de concesión y/o sin permiso de descarga durante el lapso de enero a junio de 2009 por 487 durante el mismo lapso de 2010, una variación anual de 164.7 por ciento.⁶

Al igual que en otras áreas de las relaciones intergubernamentales en nuestro país, la

descentralización de recursos ha desempeñado un papel importante en devolver a las instancias estatales y municipales una función relevante en la rehabilitación y modernización de la infraestructura hidráulica, optimizando su uso. El informe menciona que el Programa de Devolución de Derechos (Prodder) devolvió 1,890.7 millones de pesos a estados y municipios, y en 2010 se tiene como meta devolver 1,600 millones de pesos.

Bosques y selvas

La sustentabilidad de los ecosistemas en México pasa necesariamente por la conservación de bosques y selvas. Dada la pérdida acelerada de éstos, el iv informe pone especial énfasis en los esfuerzos del gobierno federal en materia de restauración forestal, con una meta de reforestación de 3 millones de hectáreas para el periodo 2007-2012.⁷ La preocupación del gobierno federal por la reforestación está basada en la pérdida que se ha dado desde hace muchos años de la superficie forestal del país. Para poner un ejemplo de esto, en el periodo 1993-2002 se reorientó con fines agrícolas un total de 4.4 millones de hectáreas de bosques.⁸

El programa ProÁrbol, iniciado en 2007, es el esfuerzo de política pública del gobierno federal para reforestar el territorio nacional. De acuerdo con el informe, el programa representa 67.8% (3,629.26 millones de pesos) del presupuesto aprobado para la Comisión Nacional Forestal, que fue de 5,352.9 millones de

⁴ Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2010, p. 532.

⁵ *Ibid.*, pp. 534-535.

⁶ *Ibid.*, p. 539.

⁷ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 2007, p. 243.

⁸ Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2007, p. 544.

pesos para 2010.⁹ Aún si se toma en cuenta el dato anterior, es necesario señalar que el ritmo de la deforestación que sufre el país ha bajado a través del tiempo, al pasar de la pérdida de 354 mil hectáreas por año entre 1990 y 2000, a 155 mil hectáreas anuales para el periodo comprendido entre 2005 y 2010.¹⁰ Esta baja se explica por el ritmo de cambio más lento en el uso de suelo y a los programas de reforestación, que recuperan parte de la superficie forestal.

Es necesario resaltar que según los anexos estadísticos del IV Informe, se reforestaron 213 mil hectáreas en 2009, cifra que significa una disminución de cerca de 50% en relación con lo plantado respecto a 2008, 405 mil hectáreas. Sin embargo, no se reporta el índice de supervivencia de las plantas. Los anexos del IV Informe marcan para el año 2008 un índice de supervivencia de las plantas de 40.09%. En años anteriores el programa ProÁrbol sufrió críticas de grupos ambientalistas por el tipo de plantas que se utilizaron (cactáceas en lugar de árboles) y su bajo índice de supervivencia (8%).¹¹

Existe un par de puntos más que es conveniente resaltar en materia forestal. En primer lugar, mencionar que México es todavía un país importador neto en este rubro. Las cifras que ofrece el IV Informe son negativas tanto en el sector silvícola (-758 millones de dólares estimados para 2010) como en el de celulosa y papel (-4,166.6 millones de dólares estimados para 2010).¹²

⁹ *Ibid.*, p. 545.

¹⁰ *Ibid.*, p. 544.

¹¹ Periódico *El Universal*, "Fracasa ProÁrbol; acusación de corrupción", México, 14 de enero de 2009, p. 1.

¹² Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, "Anexo estadístico", México, 2010, p. 351.

El Ejecutivo federal reporta un impulso al cambio cultural para lograr que los dueños de los bosques y selvas participen activamente en el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales. Mediante diversos programas, enmarcados en la estrategia ProÁrbol, el gobierno busca crear las condiciones para avanzar en este cambio de quienes viven y se benefician del uso de sus tierras. Como ejemplos se pueden citar el Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor), que busca mejorar el manejo técnico de los recursos forestales, y el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (Procymaf), que busca la creación de capital social con prácticas que eleven la calidad de vida de los dueños de los bosques y selvas. En adición a éstos, se pueden mencionar también los Programas de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos y por Captura de Carbono, los Derivados de la Biodiversidad y Sistemas Agroforestales, que dan incentivos a los propietarios para conservar sustentablemente los territorios con los que cuentan.

Biodiversidad

El enfoque que ha seguido el gobierno federal respecto a este tema es, al igual que con bosques y selvas, promover un cambio cultural de la población acerca de la biodiversidad que existe en el país. De esta manera, muchas de las acciones y programas que lleva a cabo la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) tienen que ver con dar a conocer a la población la riqueza natural con que se cuenta. Un ejemplo de esto lo constituye la obra *Capital natural de México*, de la cual se han publicado tres de los cinco volúmenes que

la componen, y se encuentran en el sitio web de la Conabio, con casi medio millón de consultas entre julio de 2009 y febrero de 2010.¹³

Otra estrategia mencionada en el IV Informe es la incorporación de más extensiones de superficie a esquemas de uso sustentable, con lo que aumentan a cuatro las áreas naturales protegidas entre septiembre de 2009 y julio de 2010. Con esto se llega a un total de 174 áreas naturales protegidas para cubrir una superficie de 25,384,818 hectáreas bajo este esquema.¹⁴ Una estrategia prioritaria para el gobierno federal en el cuidado de la biodiversidad es la protección de especies en peligro de extinción; el IV Informe señala la atención de 15 especies como acciones prioritarias.

En el cuidado de la biodiversidad de un país, sus habitantes desempeñan un papel fundamental. En México la implementación de circuitos de ecoturismo en zonas rurales o programas como el de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes) tienen un papel importante en el cambio cultural de largo plazo al apoyar proyectos productivos rurales. Por ejemplo, la puesta en marcha de este último programa implica realizar acciones en las comunidades, como plantaciones forestales, reforestación, y saneamiento de ecosistemas, entre otros.¹⁵

Gestión y justicia en materia ambiental

La aplicación efectiva de la ley en materia ambiental es un elemento indispensable para dar

¹³ Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2007, p. 558.

¹⁴ *Ibid.*, p. 560.

¹⁵ *Ibid.*, p. 565.

certidumbre a los distintos actores que participan en temas relacionados con el medio ambiente. Se puede imaginar, por ejemplo, la necesidad de proporcionar seguridad jurídica a los ciudadanos o potenciales inversionistas en zonas turísticas. A los primeros para evitar daños irreversibles a su hábitat y a los segundos para garantizar las potenciales inversiones que puedan realizar.

Al revisar los principales puntos que el IV Informe reseña acerca del cambio institucional que se ha dado en este rubro, se aprecia que el gobierno federal trata de implementar un enfoque preventivo en este tema. Por ejemplo, se puede mencionar la reducción de trámites en dependencias o la emisión del nuevo Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales, que hace más expedito el proceso de auditoría ambiental. De esta manera se agilizan los procesos y también se comprende que se facilita la regularización a las posibles personas o empresas que están fuera de la ley.¹⁶ En otra vertiente de este enfoque preventivo, el Programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA), estimula al sector privado para que adopte prácticas que van más allá de las normas oficiales mexicanas, ya sea mediante la incorporación de normas internacionales o de mejores prácticas que estimulen el avance continuo de su desempeño en materia de medio ambiente.¹⁷

En el lado operativo, el IV Informe da cuenta de las revisiones y acciones de vigilancia que llevaron a cabo las dependencias del gobierno federal en prácticamente todas las

¹⁶ Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2007, pp. 566-567.

¹⁷ *Ibid.*, p. 568.

áreas que involucran el medio ambiente: revisiones forestales para evitar la tala clandestina, de calidad del aire, protección de la vida silvestre, inspección a zoológicos, por mencionar algunas.¹⁸

En cuanto a los temas tratados en el IV informe, para este rubro existen un par de cuestiones que es importante destacar. Por un lado las acciones de transversalidad que lleva a cabo el gobierno federal para que las dependencias a su cargo lleven a cabo programas y acciones de acuerdo con criterios de sustentabilidad. De hecho, dependencias como el Consejo Nacional de Población (Conapo) y la Secretaría de Gobernación (SG) han realizado compromisos concretos en la materia. Por ejemplo, el Conapo, con acciones específicas respecto al cambio climático (entre otras, elaborar mapas de población expuesta a riesgos) y el desarro-

llo rural y urbano (entre otras, indicadores que permitan evaluar la sustentabilidad ambiental de las ciudades); la SG se ha comprometido a realizar acciones relativas al cambio climático (entre otras, consolidar un sistema nacional de observación meteorológica e hidrológica).¹⁹

Por otro lado, el IV Informe señala las acciones que realiza el gobierno federal para sumar los esfuerzos de la comunidad internacional en favor del desarrollo sustentable. Las acciones de México que se enlistan en el IV Informe se realizan en distintos ámbitos: global, al liderar las acciones respecto al cambio climático en foros mundiales; regional, al impulsar reuniones ministeriales de la Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental; y bilateral, al trabajar con Estados Unidos en los avances del Plan Ambiental de la Frontera Norte o temas como el abasto de agua, entre otros.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 569-575.

¹⁹ Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2010, p. 577.

Política exterior

La política exterior de México en los cuartos informes de gobierno de los presidentes Felipe Calderón y Vicente Fox*

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez**

Una manera de analizar el informe de gobierno es a través de la comparación de los resultados obtenidos en el sexenio anterior con los datos del presente. El objetivo de dicho análisis pretende arrojar las diferencias y similitudes que caracterizan a cada administración, y ver el seguimiento o continuidad que se les ha dado a las estrategias para dirigir al país por un mejor rumbo.

A partir de la comparación de los cuartos informes de gobierno de la pasada administración y de la presente, se tiene que en la gestión del presidente Vicente Fox se contaba con una política exterior proactiva en la que México reforzaría su papel en el territorio internacional; en cuanto a la actual administración del presidente Felipe Calderón, se tiene una política

responsable y activa mediante la cual México se proyecte como un auténtico promotor del desarrollo humano de los pueblos en todos los órdenes de la vida social.

En ambos gobiernos los presidentes abundan sobre las relaciones bilaterales y multilaterales con el propósito de consolidar las negociaciones. En la administración del presidente Vicente Fox dicho fortalecimiento se enfocó en los acuerdos y tratados comerciales, así como también en los derechos humanos de los mexicanos radicados en el extranjero. Por su parte, la administración del presidente Felipe Calderón se enfoca en reforzar la presencia de México en el mundo, con el propósito de contribuir al desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de los mexicanos, para recuperar espacios de diálogo y negociar tanto en los ámbitos bilateral y multilateral, como en el regional.

En cuanto a cooperación internacional, la administración anterior destacó en resoluciones contra el problema mundial de las drogas,

* Cuarto Informe Presidente Vicente Fox Quesada, disponible en <http://cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx>

** Licenciado en Mercadotecnia por la Universidad de Colima. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: participación ciudadana.

desarme y género, mientras que en la presente administración las principales estrategias buscan apoyar los programas gubernamentales encaminados a la lucha contra la pobreza, a la generación de empleo y al incremento de los niveles de seguridad en el país.

En el ámbito de participación mundial, México ha intervenido en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en ambas administraciones mediante el impulso de las siguientes resoluciones: derechos de las personas con discapacidad; protección de los migrantes; cuestiones indígenas; derechos humanos y lucha contra el terrorismo. Además, el presidente Felipe Calderón impulsó el mantenimiento de la paz, la seguridad internacional, el estado de derecho, el reforzamiento del desarme y la protección de la infancia en conflictos armados.

Respecto de la presencia internacional en el periodo del presidente Vicente Fox, se lograron 132 representaciones diplomáticas y consulares, mientras que con el presidente Calderón sólo de enero a julio de este año fueron 145.

En relación con el tema de migración, en la administración anterior —a través del Programa de Consulado Móvil— se realizaron más de 330 visitas a las comunidades mexicanas que residen en poblaciones alejadas de la sede consular, con lo cual se pudo atender a 98 mil personas y expedir 76 mil documentos; mientras que en la presente administración, de septiembre de 2009 a agosto de 2010, se han realizado 2,436 visitas para atender a 424,971 personas y expedir 634,893 documentos consulares, además de brindar atención a 1,905 mujeres y niños víctimas de violencia doméstica. En cuanto a mexicanos sentenciados a pena de muerte en la administración pasada, se

atendieron 77 casos que enfrentaban procesos judiciales y se logró excluir a 32 mexicanos de recibir la pena de muerte, y en el periodo del 1 de septiembre de 2009 al 30 de julio de 2010 de la presente administración se atendieron 388 casos, con lo cual se evitaron 89 sentencias a pena de muerte.

Según la promoción económica y comercial, en la primera administración se impulsaron tres acuerdos: 1) de libre comercio con Uruguay; 2) de complementación económica con Perú; y 3) con Japón. Mientras que en noviembre de 2008 se suscribieron cuatro acuerdos: con Argentina, Brasil, Chile y la región del Mercosur.

En cuanto a la presencia internacional de México, el presidente Vicente Fox —de septiembre de 2003 a agosto de 2004— realizó 11 visitas a diferentes países: Brasil, Canadá, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Hungría, Japón, Nicaragua, Paraguay, Polonia y Suiza, y recibió a 12 mandatarios y jefes de Estado de los siguientes países: Bolivia, Brasil, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Rusia, España, Alemania, Dinamarca, Uganda y Marruecos. El presidente Calderón —de septiembre de 2009 a agosto de 2010— realizó ocho visitas a diferentes países: Colombia, Guatemala, Singapur, Japón, Alemania, España, Estados Unidos, Canadá y recibió a cuatro mandatarios y jefes de Estado de los siguientes países: Corea, Kuwait, Reino Unido y Países Bajos.

Con el propósito de lograr proyección nacional y estratégica de los intereses del país en los foros mundiales y regionales existentes, la presente administración promovió candidaturas mexicanas en órganos y organizaciones internacionales.

*La política exterior en el Cuarto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*¹

Para el presidente Fox los objetivos de la política exterior en su cuarto año fueron:

- Defender el multilateralismo y las normas internacionales en los foros y organismos con 23 resoluciones: una en materia de cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas; cuatro sobre el desarme; ocho en materia de género; dos a favor de las personas con discapacidad; una de migrantes; una sobre asuntos indígenas; seis sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.
- En cuanto a la presencia internacional de México, por medio de 132 representaciones diplomáticas y consulares, y con la participación en 100 organismos internacionales, a través de foros multilaterales en 27 países, 150 actividades de cooperación regional con Centroamérica, 229 proyectos de cooperación con 24 países de América del Norte, Europa, Asia Pacífico, África y Medio Oriente.
- Promover la economía y el comercio por medio de 150 actividades de cooperación regional en Centroamérica; 229 proyectos de cooperación con 24 países por acuerdos de libre comercio y complementación económica, y con

convenios en materia de transporte aéreo, turismo y en materia agrícola.

- Respecto a los socios estratégicos, se pretende convertir las oportunidades del sector externo en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de los mexicanos.
- En cuanto a la consolidación de tratados, acuerdos comerciales y migratorios, se confirió una importancia prioritaria a las zonas geoeconómicas de América Latina, Europa y Asia, así como a las negociaciones hacia un acuerdo de asociación económica; se incrementaron las exportaciones mexicanas hacia Japón, se promovió la eliminación de barreras de comercio en las Américas y se firmó el tratado de libre comercio con Uruguay.
- Atención, defensa y promoción de los derechos de los mexicanos en el exterior a través de los programas paisano, repatriación, atención a menores, refugiados, naturalización, asistencias consulares, matrículas consulares y el registro migratorio.

*La política exterior en el Cuarto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa*²

Los objetivos de la administración del presidente Felipe Calderón se expresan de la siguiente manera:

- Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una

¹ Extractos selectos del Cuarto Informe de Gobierno, 2003.

² www.informe.gob.mx/

efectiva inserción de México en el mundo.

- Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.
- Impulsar la proyección de México en el entorno internacional.
- Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior.
- Construir una nueva cultura de la migración.

Se busca que México tenga mayor presencia en las diferentes instituciones u organismos internacionales, para proyectar estratégicamente los intereses del país en sus distintas participaciones. En este sentido, entre el 1 de septiembre

de 2009 y el 31 de agosto de 2010, México presentó 21 candidaturas en organismos multilaterales y regionales, mismas que fueron promovidas y se concretaron exitosamente.

Además, el gobierno de México lleva a cabo una estrategia amplia para garantizar el pleno respeto a los derechos fundamentales de nuestros compatriotas en el exterior, lo cual representa una tarea primordial para la presente administración.

Estrategias del presidente Felipe Calderón sobre la política exterior activa y responsable en los cuatro ejes temáticos

La política exterior, palanca del desarrollo nacional.

- Aprovechar los distintos esquemas de cooperación internacional con el propósito de apoyar los programas

Cuadro 1. Socios estratégicos

<i>Región</i>	<i>Proyectos</i>
América Latina y el Caribe	149 en su gran mayoría de cooperación horizontal y 18 de cooperación regional.
América del Norte	58 en los temas de agricultura, salud, agua y biotecnología.
Europa	86 en los temas de educación, desarrollo de pequeñas y medianas empresas, desarrollo social, cultura, derechos humanos, nanotecnología y energía.
Asía Pacífico	24 en salud pública, industria de soporte, desarrollo de pequeñas y medianas empresas, medio ambiente sustentable, desarrollo rural, ciencia y tecnología.
África y Medio Oriente	1 de cooperación con Sudáfrica.
Alemania y Japón	7 en el marco de cooperación triangular.
Organismos y foros multilaterales	165 de cooperación.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Cuarto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, disponible en www.informe.gob.mx/ (consulta: septiembre de 2010).

gubernamentales encaminados a la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y el incremento de los niveles de seguridad en el país para que coadyuven al desarrollo económico, social y político a partir de una efectiva inserción de México en el mundo, a través de programas de cooperación técnica y científica, con la puesta en marcha de 508 proyectos de cooperación internacional desde septiembre de 2009 y hasta agosto de 2010 (en 292 como oferente y en 216 como participante) (Cuadro 1), con la realización de 15 foros internacionales en materia de cooperación técnico-científica y mediante acciones a favor de los derechos laborales de los trabajadores migrantes en Estados Unidos y Canadá.

- Promover las exportaciones, atraer inversiones, difundir la oferta turística y cultural del país e identificar nuevas oportunidades para las empresas mexicanas globales, con la finalidad de lograr un mayor desarrollo nacional económico, educativo y cultural, a través de misiones empresariales de mexicanos, de acuerdos y tratados en materia tributaria y de transporte aéreo. En cuanto a la oferta educativa, brindar becas tanto para estudiantes mexicanos como extranjeros.
- Fortalecer las capacidades económicas y comerciales de México y fomentar un comercio exterior amplio y justo a través de la red de tratados de libre comercio y las ventajas asociadas a la apertura comercial. Entre éstas destacan las acciones en materia de co-

operación regulatoria (facilitar el libre flujo de bienes, servicios y capital), cooperación aduanera (energía y medio ambiente) y propiedad intelectual con América del Norte. Respecto a América Latina, se tienen acuerdos con Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, Chile y Bolivia. Se incorporaron nuevas entidades y organismos como beneficiarios de la cooperación económica con la Unión Europea, que permitirán una mayor facilidad comercial. En cuanto a Asia, se identificaron oportunidades de comercio, inversión y servicios en materia de minería, autopartes, alimentos, bebidas, telecomunicaciones, infraestructura, servicios financieros, turismo, y un mayor acceso de productos mexicanos a Japón.

- Perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a través del recurso conocido como “carrusel”, al establecer aranceles a 99 productos industriales y agrícolas provenientes de 43 estados de la Unión Americana.
- Articular los esfuerzos para promover a México en el exterior —a partir de una eficaz coordinación interinstitucional con el sector privado y con las comunidades de connacionales en el extranjero— como un destino educativo con una amplia oferta de programas de posgrado de calidad y con centros de investigación científica y tecnológica de alta especialidad.
- Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a escala

nacional con los instrumentos internacionales que México ha firmado y ratificado, con la implementación del acuerdo por el que se creó la Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario, en la elaboración de un proyecto de Ley General sobre Restitución Internacional de Menores.

- Modernizar y fortalecer las capacidades del Servicio Exterior, con la capacitación, difusión y cooperación internacional en materia de diplomacia, asuntos internacionales y política exterior de México.

México en la construcción del orden mundial.

- Participar a favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad con diversos organismos internacionales, multilaterales y regionales, entre los que destacan la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Grupo de los Veinte y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Incrementar la participación política de México en organismos y foros regionales a través de la promoción del desarrollo humano sustentable en materia de gobernabilidad ambiental, cambio climático, salud, seguridad humana y migración.
- Promover activamente el derecho internacional, las instituciones multilaterales, la codificación de las normas de convivencia internacional y la resolu-

ción pacífica de controversias, como la mejor alternativa para el desarrollo de las relaciones entre los países.

- Coordinar los esfuerzos del gobierno federal en materia de cooperación internacional para el desarrollo, en la implementación del Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo y en la realización de eventos internacionales de alto nivel.

Diversificar la agenda de la política exterior.

- Reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe para fortalecer el diálogo y reafirmar el compromiso de desarrollar de forma integral la frontera. Trabajar de manera conjunta con Brasil, país con el que se estableció una relación bilateral, para llevar a cabo el acuerdo de integración económica.
- Enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá (Proyecto Mesoamérica), con obras de modernización de infraestructura fronteriza y red vial, interconexión eléctrica con Guatemala, biocombustible, desarrollo humano, social y sustentable, desastres naturales y vivienda.
- Incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos por medio de la participación en actividades multilaterales del ámbito de las Naciones Unidas y en la cumbre de los líderes del G-20, con la ratificación del

compromiso de competitividad y seguridad en la región fronteriza, abordando temas relacionados con la crisis económica internacional, el crecimiento económico, entre otros. Estrechar las relaciones y la cooperación entre las fuerzas armadas de México y Canadá e impulsar los intercambios económicos, financieros, académicos, científicos y culturales.

- Construir alianzas estratégicas con Europa y en particular con la Unión Europea, a partir de acuerdos e instrumentos en materia fiscal, energía, medio ambiente y cambio climático, con la finalidad de enriquecer la vinculación con los 27 países que conforman este bloque económico.
- Aprovechar la plataforma del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) para derivar acuerdos gubernamentales y empresariales con los países de la Cuenca del Pacífico, y fortalecer los vínculos con China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia, Nueva Zelanda y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA). Además se analizará la posibilidad de crear un vuelo directo Japón-México y se suscribirá un acuerdo de cooperación en investigación agrícola.
- Ampliar los mecanismos para la cooperación y la promoción de los intereses políticos y económicos de México en Medio Oriente y África, con reuniones multilaterales tanto en el ámbito de la ONU como de la Liga de Estados Árabes y la Unión Africana. Promover

el conocimiento mutuo entre el continente africano y México.

Mexicanos en el exterior y migración.

- Fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana, con el sistema integral de administración consular, el sistema electrónico de trámites migratorios, la expedición de pasaportes, el programa especial de protección y asistencia consular, el programa de asesorías jurídicas a mexicanos sentenciados a la pena capital en Estados Unidos y con el programa de asesorías legales externas.
- Fortalecer los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior, especialmente en Estados Unidos, mediante jornadas informativas, programas en materia educativa con una estrategia de inclusión y educación financiera de los mexicanos en el exterior.
- Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte.
- Coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior, para ampliar su difusión y construir una nueva cultura de migración.
- Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México a través de los acuerdos de repatriación, de los programas de “Atención a Menores Fron-

terizos” y “Paisano” y la regularización migratoria.

- Impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional en materia de política de asilo y refugio.
- Promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra, por medio del programa para la creación de empleos en zonas marginadas, el programa 3 x 1 para migrantes y con el apoyo a proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial.
- Mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general a través de la difusión del manual de criterios y trámites migratorios del Instituto Na-

cional de Migración, el establecimiento de normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias, y la implementación de los programas de dignificación en estaciones migratorias, migratorio integral y de repatriación humana.

Recursos asignados a la Secretaría de Relaciones Exteriores³

El presupuesto asignado para desarrollar las políticas exteriores en el cuarto año de la administración pasada (2004) fue de \$3,424,050,360 pesos, mientras que en la presente (2010) es de \$5,945,357,102 pesos, lo cual representa un incremento de \$2,521,306,742 pesos. De enero a julio de este año se ejerció 58.6% de los recursos asignados.

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y 2010”.

R E P O

E T R O



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS