

PORT E

PRE C

GLOSA DEL PRIMER
INFORME DE GOBIERNO,
2007

Edición Especial

Número 5

E

S

O

P

Septiembre de 2007



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

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

Francisco Guerrero Aguirre
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Rafael Ante Valencia
Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinosa Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
María Guadalupe Martínez Anchondo
Mariela Monroy Juárez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Roberto Ocampo Hurtado
Sara María Ochoa León
Edgar Pacheco Barajas
César Augusto Rodríguez Gómez
Oscar Rodríguez Olvera
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Elizabeth Perdomo Reyes
Coeditora

Alejandro López Morcillo
Editor

Reporte CESOP, núm. 5, Edición Especial, septiembre de 2007. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX 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.

REPORTE

REPRESOS

TEMAS SELECTOS DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO
DEL EJECUTIVO FEDERAL

POLÍTICA INTERIOR

- 1 Introducción
- 7 **Narcotráfico**
- 13 Operativos contra la delincuencia organizada y su impacto regional
- 21 **Los resultados y su contexto en materia de seguridad pública**
- 33 Cultura de la legalidad para los adolescentes
- 41 **Fortalecimiento de la democracia**
- 49 Modernización del sistema político
- 53 **Participación ciudadana, eficacia y eficiencia gubernamental, transparencia y rendición de cuentas**

Introducción

En el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Asimismo, el artículo 7º, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la república y su análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior. En virtud de lo anterior, el presente documento analiza los avances reportados en las propuestas relacionadas con la política interior del país.

Su objetivo es introducir al lector en un campo muy específico, relacionado con la nueva gobernabilidad democrática emprendida en la presente administración, que se fundamenta en la corresponsabilidad entre poderes y órdenes de gobierno y en el ejercicio equilibrado del poder público, con apego al Estado de derecho y a valores políticos como la división de poderes y la responsabilidad compartida entre las autoridades, el gobierno y la sociedad civil.

Este documento no intenta hacer una reflexión profunda acerca de los avances reportados, sino que sólo describe su evolución en el periodo que va del 1º de diciembre de 2006 a la fecha y compara dicha evolución con los resultados de la gestión presidencial anterior, ello con objeto de identificar las principales características de las estrategias de política interior actuales.

En el informe la política interior se aborda en tres grandes temas: Estado de derecho, seguridad y democracia efectiva.

El tema referente al Estado de derecho y la seguridad es planteado en el informe del Ejecutivo federal en tres apartados; uno que aborda específicamente

los temas sobre el Estado de derecho, el relativo a la seguridad nacional, y el que trata lo referente a la seguridad pública.

Estado de Derecho

En lo que respecta al tema del Estado de derecho, el documento del Ejecutivo expresa que dicha materia representa una de las demandas más recurrentes de los mexicanos en donde se tengan las condiciones propicias para desarrollarse y ejercer a plenitud libertades y derechos.

Para el Ejecutivo federal es preciso actuar con firmeza y decisión con el objetivo de fortalecer el Estado de derecho y garantizar la seguridad en todo el país. Ello con miras a propiciar un ambiente adecuado a la inversión y a la generación de empleos.

De acuerdo con los principios señalados sobre el tema, se menciona que es necesaria la plena vigencia del Estado de derecho, ya que resulta esencial para forjarse un futuro de desarrollo y para la presidencia representa la única vía que permite impulsar una mejora en la calidad de vida de las personas.

Este capítulo contiene una descripción de las principales medidas que el gobierno ha puesto en marcha para garantizar la seguridad de los ciudadanos e impulsar el desarrollo nacional mediante el combate a la corrupción y el cumplimiento de la ley. El documento enfatiza las acciones realizadas de manera conjunta por los cuerpos policíacos y las fuerzas armadas en apoyo de las autoridades locales.

Las acciones más relevantes que son detalladas en éste apartado, se encuentran agrupadas en cinco temas: certeza jurídica; procuración e impartición de justicia; crimen organizado, control, detección y sanción de las prácticas de corrupción; y derechos humanos.

Seguridad nacional

En lo que respecta al tema general de Seguridad nacional, el documento del Ejecutivo, inicia señalando que la misma debe inscribirse en el marco de la ley de la materia, en donde se definen los principios que permiten la unidad, integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y de sus instituciones, el informe presidencial subraya la necesidad de proteger al país de amenazas y riesgos, así como la pertinencia de preservar la soberanía e independencia nacionales, la defensa del territorio; mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las

instituciones democráticas del gobierno; de igual forma se menciona que se debe continuar con la tarea de preservar la democracia así como la defensa del desarrollo sustentable y la protección de nuestros recursos naturales.

Desde un enfoque descriptivo el documento refiere que las necesidades inherentes a la seguridad nacional son atendidas por el Consejo de Seguridad Nacional, mismo que está presidido por el presidente de la república e integrado por los secretarios de Gobernación quien funge como Secretario Ejecutivo, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones y Transportes, por el Procurador General de la República, el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional y un Secretario Técnico que es nombrado por el Presidente de la República.

En otra parte del documento, se procede a definir la perspectiva que la presente administración tiene respecto al Estado mexicano y su relación con las fuerzas armadas. Sobre el particular se refiere que éstas deben ser garantes del resguardo y vigilancia del territorio, del espacio aéreo e instalaciones estratégicas del país, para preservar la seguridad nacional y coadyuvar en la protección de los habitantes del país.

En ese contexto, el apartado sobre las fuerzas armadas destaca que las mismas en coordinación con diversas instituciones, han implementado acciones en ambas fronteras en combate a la delincuencia organizada nacional y transnacional y en ese mismo tenor, el documento reseña las tareas desempeñadas por las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en casos de desastre derivados de fenómenos meteorológicos, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

Para la descripción de las acciones implementadas en este rubro la Presidencia de la República utiliza cinco apartados: *a)* Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional; *b)* Seguridad fronteriza; *c)* Cooperación internacional para fortalecer la seguridad y defensa de la soberanía; *d)* Sistemas de investigación, información y análisis para la seguridad nacional; y *e)* Protección civil.

Seguridad pública

Bajo la perspectiva de la actual administración, el tema de la seguridad pública debe ser entendido como una función del Estado que compete a los tres órdenes de gobierno. En esa tónica, el documento detalla que en éste particular la presente administración emprendió una lucha contra el crimen organizado, a fin de desarticular sus redes buscando con ello recuperar la seguridad ciudadana. La

presidencia subraya que con miras a lo anterior, la Secretaría de Seguridad Pública ha puesto en marcha la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.

Dicha estrategia, es una de las acciones que más destaca la presidencia y detalla que la misma persigue de manera estructural, resolver los problemas de la inseguridad pública en todos sus ámbitos, razón por la que se ha reforzado la coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno y se han propuesto modificaciones al marco jurídico para dotar de mayores atribuciones a las policías federales. La estrategia se apoya en siete ejes, cuyas principales características son las siguientes: 1. Alinear las capacidades del Estado contra la delincuencia; 2. Prevención del delito y participación ciudadana; 3. Desarrollo institucional; 4. Sistema penitenciario; 5. Combate a la corrupción; 6. Tecnología plataforma México y 7. Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.

En relación con lo anterior, el informe de la presidencia, hace mención de la necesidad de adecuar las herramientas legales que permitan un mando unificado de las policías federales, sobre el particular, se destaca la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Acuerdo 05/2007 del secretario de Seguridad Pública, por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal, disposición administrativa que junto con otras expedidas recientemente, constituyen el marco en el que se inscribe el actuar de las dependencias responsables de la seguridad pública en el país.

La descripción de la totalidad de las acciones implementadas en materia de seguridad pública, es efectuada por el Ejecutivo federal en tres apartados: a) Cuerpos policiales; b) Sistema nacional de seguridad pública; y c) Participación ciudadana en la prevención y combate del delito.

Democracia efectiva

En este apartado el primer informe describe las acciones que el gobierno federal ha llevado a cabo para mejorar el ejercicio del poder público y consolidar así una democracia efectiva. Además se pone especial atención en que los primeros meses de la nueva administración se ha dado prioridad a la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del presupuesto y se han establecido mayores estándares de eficiencia y eficacia en la administración pública para mejorar la provisión de servicios y la atención a las demandas y necesidades ciudadanas.

El tema de la democracia efectiva comprende: el fortalecimiento de la democracia; la modernización del sistema político; la participación ciudadana; la efi-

caja y eficiencia gubernamental; y por último, la transparencia y rendición de cuentas.

En lo que se refiere al fortalecimiento de la democracia, el informe destaca el diálogo y la negociación con los actores políticos y sociales para de esa forma fortalecer la gobernabilidad democrática. Enseguida, describe las acciones desarrolladas para garantizar la libertad de expresión, las libertades religiosas y de pensamiento, y la no discriminación. En ese sentido se destacan el número de asesorías y servicios para garantizar el ejercicio de la libertad de creencias y culto. Posteriormente, describe los foros y actividades cívicas llevadas a cabo para fomentar el desarrollo de una nueva cultura democrática a través de la asimilación de las prácticas y los valores como la legalidad, el diálogo, la tolerancia, la civilidad, la igualdad, la transparencia y la responsabilidad en los diversos ámbitos de la vida nacional.

En relación con la modernización del sistema político, el informe señala que las nuevas circunstancias de pluralidad política exigen construir los acuerdos necesarios con los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno para fortalecer las instituciones y alcanzar la modernización del sistema político. En ese sentido se destacan las nuevas leyes para fortalecer el sistema democrático que se aprobaron durante la LX Legislatura, destaca la modificación al Artículo 60. Constitucional para asegurar el acceso a la información y la transparencia en todos los poderes y órdenes de gobierno. Otro aspecto importante en la modernización del sistema político lo constituye el ejercicio pleno de la división de poderes que implica el ejercicio permanente de respeto, prudencia, colaboración y, sobre todo, de responsabilidad por parte de los Poderes de la Unión.

En el documento se afirma que la división de poderes garantiza a los ciudadanos que el poder se ejerza de manera democrática y en beneficio de la población. Así se destacan como grandes acciones del gobierno el diálogo y entendimiento con el Congreso de la Unión que se traduce en la aprobación de 10 iniciativas de 23 que durante la LX Legislatura el Poder Ejecutivo federal ha presentado ante el Congreso de la Unión, entre las que destacan: el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos; la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; la Ley del Impuesto al Activo y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Asimismo, el informe menciona las acciones llevadas a cabo por el Ejecutivo para fortalecer el diálogo y entendimiento con el Poder Judicial, así como con los estados y municipios.

En cuanto al sistema de partidos y procesos electorales el informe refiere los procesos electorales llevados a cabo en el periodo diciembre 2006 a agosto 2007, donde la Segob dio seguimiento a siete procesos electorales locales efectuados en

Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. En estos procesos se eligieron dos gobernadores, 212 diputados locales, 131 de mayoría relativa y 81 de representación proporcional; adicionalmente, se realizaron elecciones en 286 ayuntamientos.

Respecto a la participación ciudadana, el informe señala el compromiso para ampliar la presencia de la ciudadanía en el diseño, implementación, operación y evaluación de los programas y las políticas públicas mediante la creación de Consejos de Participación Ciudadana.

Otra actividad que el informe considera relevante y que es un compromiso establecido en el Plan Nacional de Desarrollo es la eficacia y eficiencia gubernamental, en ese sentido se mencionan las acciones llevadas a cabo para hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales; las medidas para regular y transparentar los salarios de los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno y el programa para agilizar el proceso de extinción de los fideicomisos públicos, mandatos y contratos análogos constituidos en la Administración Pública Federal, que cumplieron con los objetivos y fines para los que fueron creados. En ese sentido también se mencionan las acciones llevadas a cabo para consolidar la construcción de nuevos mecanismos de monitoreo y evaluación presupuestarios que fortalezcan la gestión de programas basados en resultados; la digitalización y mejora de procesos, trámites y servicios de la gestión pública y la profesionalización de los servidores públicos.

El Ejecutivo federal considera que la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública son fundamentos esenciales de los gobiernos democráticos y que mediante la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y en consecuencia acepta la responsabilidad de sus actos y decisiones. Además, el informe reporta la labor del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información.

Finalmente, el informe señala las acciones desarrolladas para el uso eficiente de los tiempos oficiales en radio y televisión, resalta el hecho de que en el primer semestre de 2007 se incrementó el tiempo de Estado disponible, debido a que se actualizó la operación del número de estaciones de radio y canales de televisión.

Narcotráfico

Oscar Rodríguez Olvera

Sandra Espinosa Morales

Problemática

El tema al que mayor atención ha puesto el gobierno federal, desde el inicio de su gestión, es el de la delincuencia organizada en su modalidad de narcotráfico. Así se hace notar tanto en el Primer Informe de Gobierno como en el mensaje a la nación del presidente Calderón.

El presidente Calderón destaca que el narcotráfico y el crimen organizado siguen constituyendo la principal amenaza a la paz y a la seguridad, por lo que ante el riesgo de que se siguiera propagando se actuó de inmediato para restablecer el orden y la autoridad.¹ La situación había rebasado las capacidades de las autoridades locales y, en consecuencia, obligaba a la acción subsidiaria y solidaria de la federación, sumándose al esfuerzo nacional mediante acciones ministeriales, policiales y militares encaminadas a combatir la producción, distribución, tráfico y consumo de drogas en el país.²

El presidente Calderón destacó, en su mensaje a la nación, que con la finalidad de traducir el reconocimiento pleno a las fuerzas armadas, no sólo en palabras, sino en hechos, se otorgó un incremento sustancial en los salarios de soldados y marinos, incremento que había sido pospuesto durante años y que era de elemental justicia.

¹ Mensaje a la nación del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 2 de septiembre de 2007, Palacio Nacional.

² Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, Eje temático número 1, Estado de Derecho y Seguridad-Crimen Organizado, México, 2007.

Acciones de gobierno

Las acciones del gobierno federal, principalmente han sido las siguientes:³

- Se destruyeron 12 545.2 hectáreas de marihuana y 7 181 de amapola, y se aseguraron 928.4 toneladas de hoja de marihuana, 192 kilogramos de goma de opio, 3.6 toneladas de cocaína, 173.3 kilogramos de heroína, 5 574.3 kilogramos de semilla de marihuana, 32 436 pastillas psicotrópicas y 1 536 vehículos.
- El 15 de marzo se realizó uno de los mayores aseguramientos en la historia del país: 205 564 763 de dólares, 201 460 de euros y 17 306 520 pesos mexicanos en un domicilio ubicado en las Lomas de Chapultepec, en la ciudad de México. Estos recursos se distribuyeron equitativamente entre la Secretaría de Salud, el Poder Judicial de la Federación y la PGR.
- Se detuvieron 6 074 presuntos narcotraficantes, entre líderes y operadores vinculados a siete organizaciones.
- Se concedieron 56 extradiciones a otros países, dentro de las que se destacan las de Osiel Cárdenas Guillén, los hermanos Gilberto e Ismael Higuera Guerrero, Jesús Héctor Palma Salazar, Gilberto Salinas Doria, José Alberto Márquez Esqueda y Gracielo Gardea Carrasco; de la misma forma seis fueron concedidas a México.
- Se llevaron a cabo seis operativos conjuntos en nueve estados del país: Michoacán, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Baja California y Veracruz.
- Se integraron grupos de coordinación regionales con los cuerpos de seguridad pública de los estados, habiéndose realizado operativos policiales regionales en Chiapas-Campeche-Tabasco; Monterrey y Gómez Palacio-Lerdo-Torreón.
- Se han detenido a casi 10 mil personas vinculadas al tráfico de drogas.
- Se han capturado a más de 20 de los más importantes líderes del narcotráfico en el país, pertenecientes a diversas organizaciones criminales.
- Se extraditó a la mayoría de los líderes criminales más peligrosos que siguen operando la línea de mando de sus respectivas organizaciones aún desde prisión.

³ En: www.informe.gob.mx/1.1_ESTADO_DE_DERECHO/?contenido=145 y www.informe.gob.mx/mensajecalanacion/

- Se dio inicio al Sistema Único de Información Criminalística mediante una red nacional de interconexión de voz, datos e imágenes, denominada Plataforma México.

Avances

Los principales avances que afirma haber logrado el gobierno federal son los siguientes:⁴

- Hace algunos meses, más del 50% de los mexicanos consideraban que la inseguridad era el principal problema del país, hoy ese porcentaje, siendo importante, se ha reducido al 30 por ciento.
- Existe una mayor confianza de la ciudadanía en el ejercicio de la autoridad frente al poder del narcotráfico.
- El crimen organizado se ha tenido que replegar, e incluso se ha visto forzado a cambiar de estrategia, eso ha contribuido a reducir la violencia vinculada al narcotráfico.
- Hay una paulatina recuperación de los territorios que estaban en manos de la delincuencia.
- Con la cantidad de marihuana destruida se evitó la producción de más de 411 millones de dosis, cuyo valor se estima superior a 12 644 millones de pesos en el mercado de las drogas; mientras que, con la erradicación de amapola se evitó una producción equivalente a 57 millones de dosis de heroína, con un valor aproximado a los 13 839 millones de pesos.

Comparativo con el gobierno foxista

Entre los principales avances que dice haber logrado el gobierno federal, éste destaca que hace algunos meses, más de 50% de los mexicanos consideraban que la inseguridad era el principal problema del país, y que hoy ese porcentaje, siendo importante, se ha reducido al 30%. Sobre este particular, cabe mencionar que el fenómeno de la inseguridad ciertamente incluye a la narcoviolenencia, sin que el narcotráfico sea lo mismo que la inseguridad, por lo que el análisis del narcotráfico

⁴ *Idem.*

debe hacerse de manera específica, tal como hizo la empresa Mitofsky, la cual dio a conocer que en esta materia específica, durante el periodo de marzo a mayo de 2006, el 1.7% de los encuestados lo consideró el principal problema del país, mientras que de marzo a mayo del 2007, el porcentaje se incrementó al 7.6% (Tabla 1).

Tabla 1
Principal problema del país

	<i>Mayo-01</i>	<i>Mayo-02</i>	<i>Mayo-03</i>	<i>Mayo-04</i>	<i>Mayo-05</i>	<i>Marzo- mayo-06</i>	<i>Marzo- mayo-07</i>
Inseguridad/ delincuencia	16.7	18.1	20.1	10.6	28.9	24.4	22.6
La crisis económica	19.9	27.1	21.5	19.2	16.7	18.4	22.6
El desempleo	15.9	15.7	11.7	24.9	17.0	22.1	14.6
La pobreza	12.0	13.4	18.2	12.2	10.4	13.7	10.4
El narcotráfico	2.0	1.1	2.7	1.7	1.4	1.7	7.6
Corrupción	4.7	6.8	7.4	16.5	9.4	6.8	5.9
Salarios bajos	1.3	3.5	3.3	2.0	3.0	2.9	3.1

Nota: Al sumar "Otro" y "Ns/Nc" = 100%.

Fuente: Consulta Mitofsky, *Boletín Semanal de Consulta*, núm. 219, mayo de 2007, consulta en vivienda, nacional, realizada del 24 al 28 de marzo, del 27 al 30 de abril y del 26 al 30 de mayo del 2007. En: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Pulso Ciudadano*, núm. 37, Cámara de Diputados, junio de 2007.

En la Tabla 2 se muestran los resultados dados a conocer por el gobierno federal respecto de los operativos y acciones especiales contra el narcotráfico, durante el periodo de diciembre 2006 a junio de 2007, comparados con los resultados obtenidos durante el último semestre del gobierno foxista.

Como se puede observar en la tabla, el gobierno federal reconoce que se han tenido menos resultados en los siguientes rubros:

- 98.9% menos pastillas de psicotrópicos aseguradas.
- 76.5% menos laboratorios clandestinos asegurados.
- 76.2% menos kilogramos de cocaína asegurados.
- 35.3% menos kilogramos de semillas de marihuana asegurados.
- 29.1% menos narcotraficantes detenidos.

Tabla 2

<i>Concepto</i>	<i>Periodo de enero a junio</i>		<i>Variación % anual</i>
	<i>2006</i>	<i>2007</i>	
Erradicación de cultivos ilícitos			
Hectáreas	22 303.3	19 726.2	-10.8
• Marihuana	12 445.4	12 545.2	0.8
• Amapola	9 657	7 181.0	-25.6
Aseguramientos			
• Marihuana (toneladas de hojas)	720.8	928.4	28.8
• Semilla de marihuana (Kilogramos)	8 612.6	5 547.3	-35.3
• Cocaína (Toneladas)	15.1	3.6	-76.2
• Goma de opio (kilogramos)	30.3	192.0	533.7
• Heroína (kilogramos)	199.5	173.3	-13.1
• Psicotrópicos (pastillas)	2 932 046	32 436	-98.9
• Vehículos (Incluye vehículos terrestres, aéreos y marítimos)	813	1 536	88.9
• Laboratorios clandestinos	17	4	-76.5
Detenidos	8 568	6 074	-29.1

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, que se basó en la información del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenafi), México, 2007.

- 13.1% menos kilogramos de heroína asegurados.
- 10.8% menos hectáreas de marihuana y de amapola erradicadas.

También se desprende que han habido los siguientes avances:

- Incremento en 0.8% de hectáreas de marihuana erradicadas.
- Incremento en 28.8% de toneladas de hojas de marihuana aseguradas.
- Incremento en 533% de kilogramos de goma de opio asegurados.
- Incremento en 88.9% de vehículos asegurados, incluyendo vehículos terrestres, aéreos y marítimos.

Conclusiones

Si bien es cierto que se ha reducido la percepción social respecto a que la inseguridad en general es el problema principal del país, también lo es que la preocupación específica sobre el narcotráfico se ha incrementado de 1.7 a 7.6 por ciento.

El gobierno federal ha destinado mayores recursos financieros, humanos y administrativos desde el inicio de su gestión para combatir a la delincuencia or-

ganizada, principalmente en su modalidad de narcotráfico. Habiendo obtenido avances importantes en la materia de erradicación de hectáreas de marihuana, así como el aseguramiento de hojas de marihuana, kilogramos de goma de opio y de vehículos, incluyendo vehículos terrestres, aéreos y marítimos. No obstante, también se observa que la variación porcentual no es del todo positiva en cuanto a la detención de narcotraficantes; destrucción de hectáreas de marihuana y de amapola; aseguramiento de laboratorios clandestinos, pastillas de psicotrópicos, kilogramos de cocaína y de heroína, así como de semilla de marihuana.

Operativos contra la delincuencia organizada y su impacto regional

Efrén Arellano Trejo

Hisami Miyano Celaya

Este artículo presenta, en la primera parte, una descripción general de los operativos conjuntos realizados en contra de la delincuencia organizada, emprendidos desde el inicio de la actual administración. En la segunda parte, a través de un seguimiento hemerográfico, se analizan las tendencias observadas en el comportamiento del número de ejecuciones registrado en las principales entidades y ciudades en las que se llevaron a cabo dichos operativos.

Las acciones realizadas

Un rasgo distintivo del gobierno del presidente Felipe Calderón ha sido la realización de operativos especiales en contra de la delincuencia organizada. Dichos operativos se han llevado a cabo con la participación de las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina y Seguridad Pública. El primero de ellos se inició en Michoacán, a tan sólo 10 días de la toma de posesión del Poder Ejecutivo; el 3 de enero empezó en Tijuana; dos semanas después en la zona denominada el triángulo dorado de Sinaloa, Durango y Chihuahua; y el 18 de enero en Guerrero.

Más adelante se llevaron a cabo acciones similares en Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz y se formaron grupos de coordinación regionales, con la participación de policías estatales, en las regiones de Chiapas-Campeche-Tabasco; Moterrey y Gómez Palacio-Lerdo-Torreón. Algunas de los resultados más relevantes de estos operativos, de acuerdo con el Primer Informe de Gobierno, fueron los siguientes:

- La detención de 4 774 personas en flagrancia, 1 084 órdenes de aprehensión cumplimentadas, 466 reaprehensiones, 1 295 órdenes de cateo, así como el aseguramiento de 5 385 indocumentados.

- El decomiso de 84 toneladas de marihuana, casi 798 kilos de cocaína, 70.1 kilos de cristal, 125.5 kilos de heroína, 4.2 kilos de amapola, 41.3 kilos de goma de opio, 29 930 pastillas psicotrópicas y 271.9 kilos de droga sintética.
- Se aseguraron 697 armas largas, 704 armas cortas, 168 123 cartuchos útiles, 17 cañones para arma, 185 granadas, 681 950 dólares y 2 873 681 pesos.
- Se aseguraron 1 108 vehículos y se recuperaron 1 691 reportados como robados.
- Asimismo, en acciones contra delitos ambientales, se aseguraron 1 671.5 metros de madera y 3 606 metros cúbicos de madera talada.

Otra acción distintiva de este gobierno ha sido la extradición hacia Estados Unidos, de personas acusadas en aquella nación de algún delito vinculado con la delincuencia organizada, principalmente narcotráfico. Un informe de la PGR señalaba, en enero de este año, que “en sólo 45 días se habían entregado a 20 personas”, de las cuales a nueve se consideraban “líderes de las organizaciones criminales transnacionales”. Entre estos últimos destacan Gilberto Salinas Doria o Gilberto Garza García alias el “Güero Gil”; Jesús Héctor Palma Salazar, alias el “Güero Palma”; Osiel Cárdenas Guillén; Ismael Higuera Guerrero, alias el “Mayel”; y Gilberto Higuera Guerrero, alias el “Gilillo”.¹ De acuerdo con el texto del Primer Informe de Gobierno, se han extraditado a un total de 56 presuntos delinquentes.

Las zonas elegidas para la realización de los operativos conjuntos están relacionadas con la cantidad de operaciones vinculadas a la delincuencia organizada, pero también al nivel de violencia e inseguridad que priva en dichas áreas.

Lo anterior se desprende al observar los resultados del Cuadro 1 y el Mapa 1, los cuales se elaboraron a partir de un recuento de homicidios, con evidencias de ser producto de ejecuciones, identificados en el periódico *El Universal*, para el periodo de diciembre de 2006 a agosto de 2007. Fueron excluidos aquellos asesinatos sin dichas evidencias, producidos posiblemente por riñas o asaltos de la delincuencia común. Se recurrió a una fuente periodística, porque las cifras oficiales no permiten distinguir las características de los homicidios registrados.

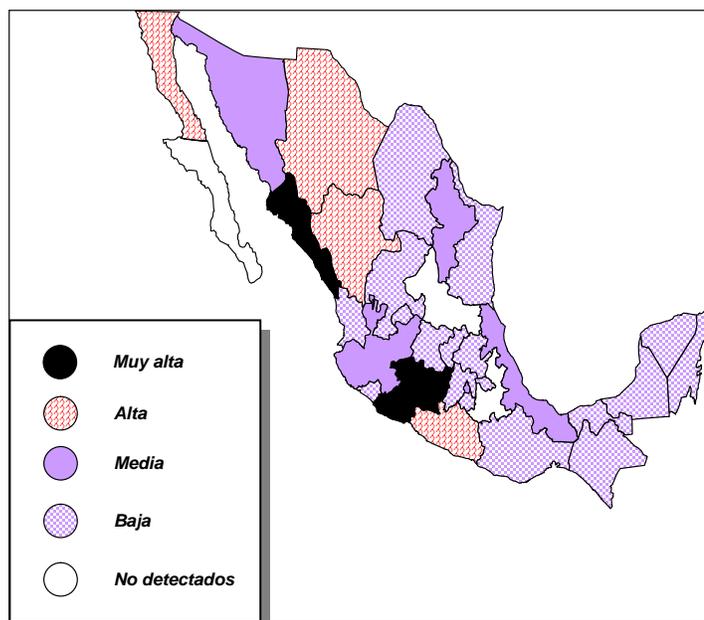
¹ Procuraduría General de la República, “Resultado de las operaciones conjuntas”, enero de 2007, disponible en: www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

Cuadro 1
Número de ejecuciones, según nivel de incidencia en las entidades federativas

<i>Nivel de incidencia</i>	<i>Estado</i>	<i>Número de ejecutados</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>	<i>Porcentaje por nivel</i>
Muy alta	Sinaloa	269	18.7	18.7	33.8
	Michoacán	219	15.2	33.9	
Alta	Guerrero	180	12.5	46.4	35.0
	Chihuahua	124	8.6	55.0	
	Baja California	115	8.0	62.9	
	Durango	83	5.8	68.7	
Media	Nuevo León	69	4.7	73.4	16.5
	DF	49	3.4	76.8	
	Sonora	48	3.3	80.1	
	Veracruz	39	2.7	82.8	
	Jalisco	35	2.4	85.3	
Baja	Tamaulipas	27	1.9	87.1	14.7
	Morelos	25	1.7	88.9	
	Oaxaca	24	1.7	90.5	
	México	22	1.5	92.1	
	Guanajuato	19	1.3	93.4	
	Quintana Roo	18	1.2	94.6	
	Chiapas	17	1.2	95.8	
	Tabasco	14	1.0	96.8	
	Aguascalientes	11	0.8	97.5	
	Nayarit	10	0.7	98.2	
	Coahuila	6	0.4	98.7	
	Hidalgo	6	0.4	99.1	
	Campeche	3	0.2	99.3	
	Colima	3	0.2	99.5	
	Queretaro	3	0.2	99.7	
	Zacatecas	2	0.1	99.8	
	Tlaxcala	1	0.1	99.9	
Yucatán	1	0.1	100.0		
Sin ejecuciones	Baja California Sur	0			0.0
	San Luis Potosí	0			
	Puebla	0			
Total		1 442	100.0		100.0

Fuente: Compilación y seguimiento propio, con base en *El Universal*, diciembre de 2006 a agosto de 2007. Se trata de un recuento de asesinatos con evidencias de ser producto de delincuencia organizada.

Mapa 1
Nivel de violencia proveniente de la delincuencia organizada, según ejecuciones detectadas, agosto de 2006-septiembre de 2007



Fuente: Compilación y seguimiento propio, con base en *El Universal*, diciembre de 2006 a agosto de 2007. Se trata de un recuento de asesinatos con evidencias de ser producto de delincuencia organizada (para el detalle numérico véase Cuadro 1).

El comportamiento de la violencia

En el periodo analizado se detectaron 1 442 ejecuciones; de las cuales 1 360 (94%) de las víctimas fueron hombres y 82 (6%) mujeres. La edad promedio de las víctimas es de 33 años; 42 eran menores de 18 años, es decir, casi 3% del total. De acuerdo con la información recopilada, en 60 casos (4%) se encontró algún mensaje alusivo a actos de venganza o intimidatorio en contra de los cuerpos policiacos.

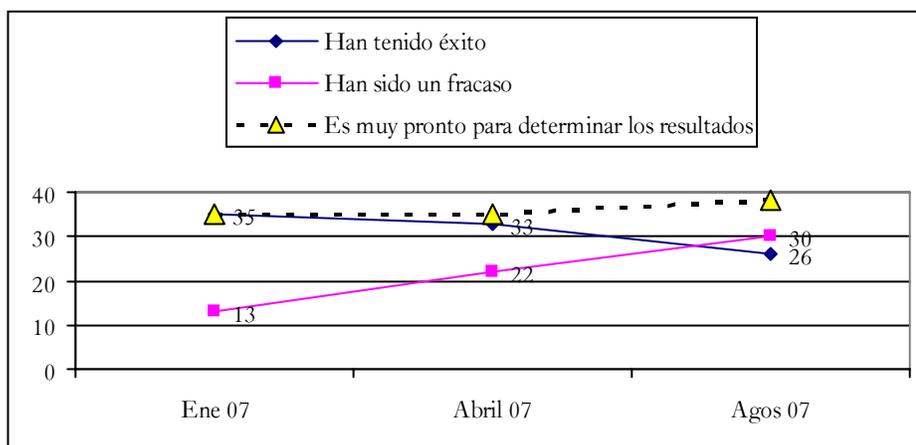
En Sinaloa y Michoacán ocurrió 34% de las ejecuciones identificadas; en tanto, en Guerrero, Chihuahua, Baja California y Durango ocurrió otro 35% de los homicidios considerados. Es decir, en estas entidades, en donde se han llevado a cabo operativos conjuntos, ocurrieron 7 de cada 10 ejecuciones detectadas.

Como se señala en otro artículo de este *Reporte CESOP*, la opinión pública califica favorablemente la realización de estos operativos.² En una encuesta levantada en los primeros días de agosto, la población identificó el “combate al narcotráfico” como la prioridad número uno que debe tener el Ejército (28% así lo señaló). Al mismo tiempo, en los últimos cuatro meses creció de 66 a 71% el sector de la población que tiene una buena opinión de las fuerzas armadas. No obstante, es ese mismo periodo, decreció la percepción de que los “operativos han sido un éxito” (Gráfica 1).

El presidente Felipe Calderón reconoció, en su mensaje del 2 de septiembre, que “el narcotráfico y el crimen organizado siguen constituyendo la principal amenaza a la paz y la seguridad”.³ Cabe preguntarnos entonces, ¿qué ha ocurrido con la violencia proveniente de la delincuencia organizada? La Gráfica 2 ofrece algunas respuestas. En todo el país se observó, en los primeros tres meses, una

Gráfica 1

Actualmente se están realizando operativos contra el narcotráfico en algunos estados del país. En su opinión, ¿estos operativos han tenido éxito, han sido un fracaso o todavía es muy pronto para determinar los resultados?

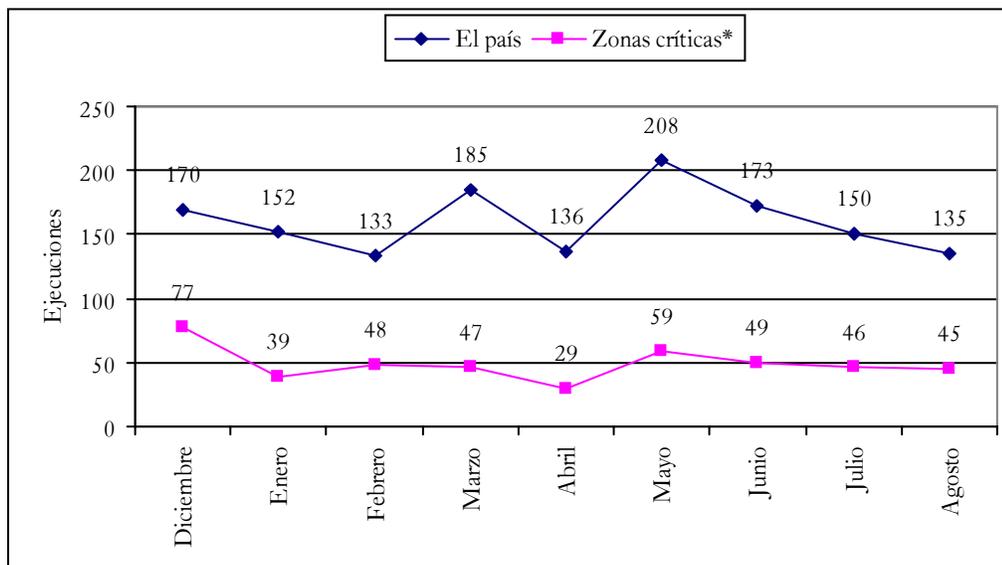


Fuente: *El Universal*, 24 de septiembre de 2007, p. 10. Con base en una encuesta nacional en vivienda, a cargo de Ipsos-Bimsa, realizada del 4 al 9 de agosto de 2007.

² Véase en este mismo número Efrén Arellano Trejo y Évelin Servín Moreno, “Resultados en materia de seguridad pública y su contexto”.

³ Mensaje a la nación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de su Primer Informe de Gobierno, disponible en: www.informe.gob.mx/mensajealanacion/ (fecha de consulta: septiembre de 2007).

Gráfica 2
Número de ejecuciones identificadas en la prensa, diciembre de 2006-agosto de 2007



* Comprende las ciudades de Culiacán, Tijuana, Ciudad Juárez, Uruapan, Morelia, Lázaro Cárdenas, Acapulco y Chilpancingo.

Fuente: Compilación y seguimiento propio, con base en *El Universal*, diciembre de 2006 a agosto de 2007. Se trata de un recuento de asesinatos con evidencias de ser producto de delincuencia organizada.

moderada tendencia a la baja en el número de ejecuciones identificadas. A partir de marzo se registró la mayor incidencia de este tipo de homicidios, que alcanzó el número más alto en mayo, con 208.

Desde junio se ha observado un constante decremento en el número de ejecuciones en el país. No obstante, dicha reducción no parece muy significativa. En agosto se registró uno de los números más bajos, pero son tan sólo 35 menos de los observados al inicio del actual sexenio (20%).

Las ciudades en las cuales se identificó el mayor número de ejecuciones fueron Culiacán con 135 (9% del total nacional); Tijuana con 99 (7%); Ciudad Juárez con 72 (5%); Uruapan con 34 (2.4 %); Acapulco con 33 (2.3%); Morelia con 30 (2.1%); y Chilpancingo con 21 (1.5%). A este conjunto de ciudades le hemos agregado Lázaro Cárdenas de Michoacán, con 16 casos (1.1%) para conformar lo que hemos llamado “zonas críticas”. En este conjunto de ciudades, de acuerdo con la Gráfica 1, es posible identificar tres tendencias: una ligera tendencia a la baja en todo el periodo; un repunte en mayo (tal como ocurrió a nivel nacional) y una disminución de 41% entre el mes de inicio y final del periodo analizado.

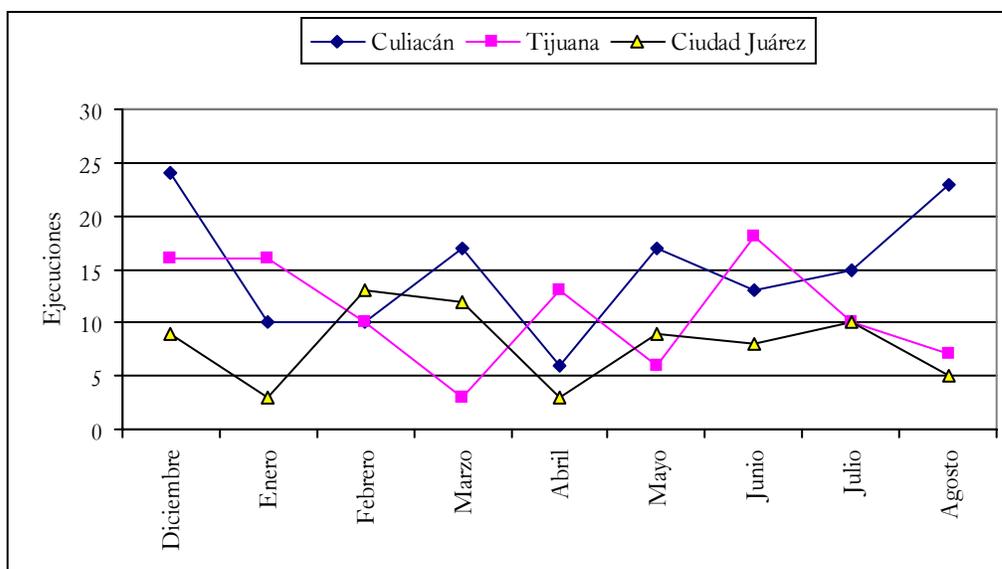
Las gráficas 3 y 4 permiten un mayor acercamiento a lo que ha ocurrido en cada una de las ciudades seleccionadas. En las tres ciudades del norte es posible observar una tendencia al alza en el número de ejecuciones, que se inició entre marzo y mayo. Tal vez el caso más grave sea Culiacán. Esa ciudad es la que concentra la mayor cantidad de ejecuciones por sí sola y es en la que se observa el crecimiento más acentuado en los últimos tres meses, para alcanzar casi el mismo nivel observado al inicio del periodo.

Tijuana concentra 86% de todas las ejecuciones de Baja California. En esta ciudad, los operativos parecen haber influido para lograr un notable descenso durante los primeros cuatro meses; sin embargo, desde abril, aunque de manera errática se ha observado una tendencia al alza.

En Ciudad Juárez, luego de los operativos se observó uno de los incrementos más notables que descendieron en abril. Sin embargo, desde entonces se observa una tendencia al alza.

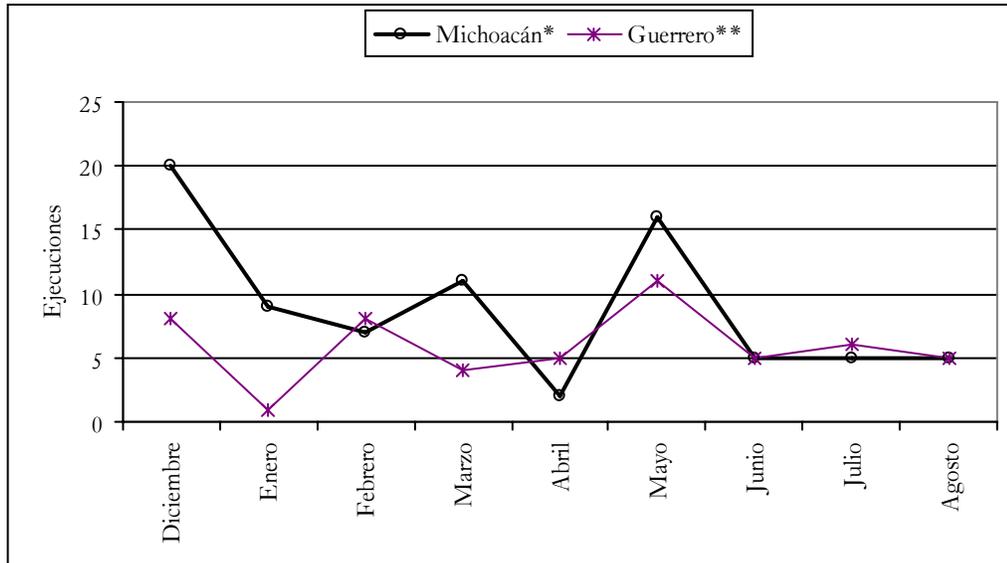
En las ciudades del sur, salvo el pico de incremento que se observó en mayo en todo el país, las ciudades consideradas en Michoacán muestran una clara tendencia a la baja; en cambio, en Guerrero los operativos coincidieron con el inicio de una tendencia al alza que sólo parece haberse estabilizado en los últimos tres meses.

Gráfica 3
Número de ejecuciones en ciudades del norte con la mayor incidencia, diciembre de 2006-agosto de 2007



Fuente: Compilación y seguimiento propio, con base en *El Universal*, diciembre de 2006 a agosto de 2007. Se trata de un recuento de asesinatos con evidencias de ser producto de delincuencia organizada.

Gráfica 4
Número de ejecuciones en ciudades de Michoacán y Guerrero con la mayor incidencia, diciembre de 2006-agosto de 2007



* Comprende las ciudades Uruapan, Morelia y Lázaro Cárdenas.

** Comprende Acapulco y Chilpancingo.

Fuente: Compilación y seguimiento propio, con base en *El Universal*, diciembre de 2006 a agosto de 2007. Se trata de un recuento de asesinatos con evidencias de ser producto de delincuencia organizada.

Los resultados y su contexto en materia de seguridad pública

Efrén Arellano Trejo
Évelin Servín Moreno

Principios de política general

La política del Estado mexicano en materia de seguridad pública se definió en 1994. El último día de ese año quedó reformado el artículo 21 de la Constitución, con lo cual la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios quedaron obligados a hacerse cargo de la seguridad pública y a coordinarse a través de un sistema nacional en esta materia.¹ En la Constitución también quedó establecido, a partir de ese momento, que “las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), creado a partir de esa disposición constitucional, es dirigido por un Consejo Nacional, el cual es presidido por el titular de la Secretaría de Seguridad Pública e integrado por los gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal, los secretarios de Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, el procurador general de la República y un secretario ejecutivo.²

Este Sistema cuenta con dos grandes instrumentos de coordinación: el primero es la carrera policial, la cual es obligatoria y permanente. Dicha carrera debe ponerse en marcha en los tres órdenes de gobierno, “a través de un servicio nacional de apoyo que homologue los procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales”.³

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

² Véase Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

³ *Idem*.

“Las autoridades y las empresas privadas del ramo, están obligadas a sistematizar e intercambiar información sobre le personal empleado en labores de seguridad”

El segundo instrumento de coordinación es el Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, a través del cual las autoridades y las empresas privadas del ramo, están obligadas a sistematizar e intercambiar información sobre le personal empleado en labores de seguridad; el armamento y vehículos utilizados; datos básicos sobre servicios de seguridad preventiva, procuración de justicia y sistemas de prisión; bases de datos sobre personas presuntamente responsables de delitos; y un servicio para la localización de personas y bienes.

En diciembre de 1998 se creó el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), a través de una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.⁴ Este fondo se constituye con cargo a recursos federales, los que son determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cada ejercicio fiscal –según señala el artículo 44 de esta ley– la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará a las entidades federativas los recursos del FASP, con base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

En 1999 se publicó la Ley de la Policía Federal Preventiva, la cual fue adscrita más tarde a la Secretaría de Seguridad Pública (creada en el año 2000). Esta policía significó la unificación y reorganización de las policías administrativas de Migración, Fiscal Federal y Federal de Caminos, que se encontraban en tres diferentes secretarías.⁵

En noviembre de 2001 fue creada la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Este proyecto implicaba un rediseño del antiguo departamento de planeación y operación de la Policía Judicial Federal y la desaparición de esta corporación. Los criterios para el reclutamiento en la AFI se hicieron más rigurosos y la estructura profesional de los agentes se integró como parte del servicio civil de carrera de la Procuraduría General de la República.

De acuerdo con un balance realizado por el Banco Mundial, la creación de la AFI significó un avance notable en la siempre pospuesta reforma de los cuerpos

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1998. Un año antes se había introducido en esta ley el capítulo V, a fin de crear la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del Ramo 33 en el presupuesto de egresos. Este ramo, constituido actualmente por otros cinco fondos, significó un importante paso en el proceso de descentralización del gasto federal.

⁵ Ernesto López Portillo Vargas, “La policía en México: función política y reforma”, *Diálogo y debate de cultura política*, abril-junio de 2000, p. 196.

policiales, aunque este organismo también señaló que un número importante de agentes despedidos o mal evaluados se incorporó a otras corporaciones, posponiendo o delegando el problema a otras jurisdicciones.⁶

Gasto ejercido

El Cuadro 1 muestra el total de los recursos destinados a la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública durante el periodo 2000-2006. Habría que destacar que esta información proviene del sexto informe del presidente Vicente Fox, debido a que el primer informe del actual gobierno aún no ha publicado la actualización correspondiente.⁷

En la segunda parte de este cuadro se han calculado los montos asignados a pesos constantes de 2006. Ahí se puede observar que en 2000 se destinaron al SNSP más de 20 mil millones de pesos; seis años más tarde, esta cifra se ubicó en poco más de 17 mil millones. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox, es posible observar una disminución promedio anual de 2.7% y un decremento acumulado en todo el sexenio de 15%. No obstante, estos recursos, como se señaló en el *Reporte CESOP* número 4, representan poco más de lo que gastan, juntas, la Secretaría de Marina y la PGR.⁸

Por lo que se refiere a los recursos que son distribuidos a las entidades federativas a través del FASP, estos fueron decreciendo, en términos reales, en casi todo el sexenio pasado. A precios constantes de 2006, éstos fueron de poco más de 7 500 millones de pesos y luego de varios retrocesos se ubicaron en 5 mil millones en 2006.

En el Cuadro 2 es posible observar el destino al cual se han canalizado los recursos del SNSP. En promedio, durante los seis años que comprende el cuadro, la mitad ha sido ejercida a través de las secretarías de Estado que participan en el Sistema (SSP, PGR, Semar y SDN) y la otra parte mediante la fórmula de financiamiento conjunto. Hay que observar, sin embargo, que este último rubro ha decrecido constantemente a lo largo del periodo observado.

⁶ Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México, 2007, pp. 32-36.

⁷ www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2007).

⁸ Efrén Arellano Trejo y Évelin Servín Moreno, "Incidencia delictiva: tendencias recientes", en *Reporte CESOP*, número 4, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2007, pp. 3-10.

Cuadro 1
Origen de los recursos ejercidos por el Sistema Nacional
de Seguridad Pública en millones de pesos

<i>Pesos corrientes</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Total SNSP	14 141.00	16 690.70	14 124.30	12 597.50	12 690.30	14 984.60	17 368.20
<i>Recursos federales</i>	12 294.30	14 752.70	12 830.10	11 456.30	11 620.90	13 450.70	15 746.60
FASP ²	5 213.90	5 786.40	3 210.00	2 733.00	3 500.00	5 000.00	5 000.00
Dependencias federales	7 080.40	8 966.30	9 620.10	8 723.20	8 120.90	8 450.70	10 746.60
<i>Recursos estatales</i>	1 846.70	1 938.00	1 294.10	1 141.30	1 069.40	1 533.90	1 621.60
<i>Pesos constantes de 2006³</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Total SNSP	20 514.8	22 880.9	18 099.5	14 874.1	13 952.8	15 597.5	17 368.2
Tasa real de crecimiento SNSP	39.5	11.5	-20.9	-17.8	-6.2	11.8	11.4
Total FASP	7 564.0	7 932.4	4 113.4	3 226.9	3 848.2	5 204.5	5 000.0
Tasa real de crecimiento FASP	-1.4	4.9	-48.1	-21.6	19.3	35.2	-3.9

¹ Para 2005 y 2006 los recursos federales se refieren a cifras del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los recursos estatales a las aportaciones comprometidas por las 31 entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal.

² Se refiere a los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, creado en 1999.

³ Las cifras en este rubro incluyen las adecuaciones correspondientes a la inflación observada para cada año; 2006 se calculó con base en una inflación anual de 4.09 (cifra observada en el periodo enero-septiembre).

Fuente: Vicente Fox Quesada, Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

Del gasto ejercido a través de las secretarías, en promedio, durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 77% correspondió a la SSP; 14% a la Defensa Nacional; 6% a la PGR y 3% a la Secretaría de Marina.

Por lo que se refiere al financiamiento conjunto, los tres rubros más importantes han sido “equipamiento, tecnología e infraestructura”, con un promedio anual de 70%; seguido por “profesionalización” (17%) y “apoyo a Tribunales Superiores de Justicia” (6%).

Cuadro 2
Destino de los recursos ejercidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública
(millones de pesos)

<i>Pesos corrientes</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Total	14 141.00	16 690.70	14 124.30	12 597.60	12 690.30	14 984.60	17 368.20
Dependencias federales	7 080.40	8 966.30	9 620.10	8 723.20	8 120.90	8 450.70	10 746.60
Financiamiento conjunto	7 060.60	7 724.40	4 504.10	3 874.30	4 569.40	6 533.90	6 621.60
Profesionalización	921.2	1 402.80	1 199.60	1 172.60	1 142.10	764.8	631.1
Equipamiento, tecnología e infraestructura	5 872.60	5 642.60	2 938.50	2 373.60	3 048.80	3 677.90	2 738.10
Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia	132.5	431.2	224.7	130.7	179.2	1 652.40	1 158.50
Combate al narcomenudeo ¹							1 187.1
Participación de la comunidad	59.7	87.3	41.3	44.8	39.6	95.5	102.1
Seguimiento y evaluación	74.6	88.2	59.1	75.9	94.4	123.8	140.1
Socorro de ley 17 ²						0	
Operativos conjuntos		72.4	40.9	76.8	65.3	151.6	121.7
Registro Público Vehicular						67.9	52
Recursos pendientes por distribuir ³							490.9

¹ Para 2005 y 2006 los recursos federales se refieren a cifras del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los recursos estatales a las aportaciones comprometidas por las 31 entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal.

² La creación del Eje Estratégico de Combate al Narcomenudeo se aprobó en la Vigésima Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

³ Este rubro corresponde a recursos que las entidades federativas deben asignar entre los diversos rubros de trabajo del SNSP. Fuente: Vicente Fox Quesada, Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

En 2001 se inició el gasto en “operativos conjuntos”; en 2005 entró en operaciones el Registro Público Vehicular; y en 2006, por acuerdo del CNSP, una quinta parte de los recursos se destinaron al combate al narcomenudeo, con lo cual se puso en marcha el programa “Frente Integral Contra las Adicciones y Narcomenudeo”.⁹

⁹ Vicente Fox Quesada, Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2006,

Logros y limitaciones del SNSP

¿Cuáles han sido los principales resultados del SNSP? En el saldo a favor habría que anotar dotación de equipos, creación de infraestructura, redes de telecomunicaciones, integración de bases de datos y mecanismos de homologación y formación profesional. Sin embargo, dichos mecanismos no han logrado aún mejorar sustancialmente ni el desempeño de los cuerpos policiales, ni los servicios que prestan a la ciudadanía. Así lo reconoció, en un balance autocrítico, el entonces secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, durante su comparecencia ante diputados con motivo de la Glosa del pasado VI Informe de gobierno (Cuadro 3).

En coincidencia con algunos aspectos expresados por Medina Mora, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México señaló, desde 2003, la necesidad de poner en marcha un código de conducta para los encargados de hacer cumplir la ley; transparentar la actuación de las fuerzas policíacas y establecer mecanismos de evaluación y seguimiento; así como ampliar el servicio civil de carrera y mejorar las prestaciones y condiciones laborales de los cuerpos policíacos.¹⁰

Asimismo, diversas instituciones de la sociedad civil y organismos académicos han expresado la necesidad de revisar las fórmulas que se aplican para la distribución de los recursos. La Asociación de Municipios de México sostuvo que los municipios del país no integran el CNSP ni participan en la discusión de los acuerdos en materia de distribución de los recursos del FASP, no obstante que la ley prevé la concurrencia de los tres órdenes de gobierno.¹¹

Las prioridades en el primer tramo

Desde el inicio de la gestión del presidente Felipe Calderón, se presentaron diversos pronunciamientos que anticipaban la continuidad de la política y las ac-

disponible en: www.precisa.gob.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006). Este documento señala que los recursos se ejercieron a través de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo, a cargo de la Procuraduría General de la República.

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Grupo Mundi Prensa, México, 2003, pp. 44-45.

¹¹ Asociación de Municipios de México, A.C., "Planteamientos ante el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006", México, 26 de septiembre de 2005.

Cuadro 3
Aspectos críticos en los resultados del SNSP, según el entonces titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora

<i>Tema</i>	<i>Desarrollo</i>
La policía se encuentra fragmentada en cientos de organizaciones distintas	Los casi 400 mil elementos policiales en el país carecen de una base de conocimientos homogénea, sus atribuciones son insuficientes y operan con estructuras pobremente diseñadas para asegurar eficacia operativa y control. Medina Mora dijo que en las policías de México predomina una incipiente profesionalización, la ausencia de procedimientos sistemáticos y de indicadores de desempeño, así como la falta de mecanismos efectivos de selección de personal y de control de confianza.
No ha sido posible afectar la capacidad de la delincuencia organizada para reponer sus liderazgos.	Medina Mora se refirió a que ha sido posible una captura numerosa y de alto nivel de los líderes, pero que esto no se ha traducido en el desmantelamiento de los nodos de poder y de valor agregado que se encuentran en la cadena delictiva, de tal manera que se ataque la estructura económica de estas organizaciones y se les inflija un daño perdurable.
Es necesario combatir la corrupción y la debilidad institucional	Medina Mora se refirió en particular a la colusión que genera este tipo de delincuencia y la discrecionalidad con que actúan los policías. Aún no se han construido –dijo– indicadores de desempeño, mecanismos de supervisión, ni consecuencias positivas o negativas a la conducta observada por elementos y cuerpos policíacos
El SNSP ha servido para la distribución de los recursos, pero no para construir una política pública nacional, que era su objetivo primigenio	La definición del eje de combate al narcomenudeo es la primera acción que implica una política pública nacional
Es necesario que el SNSP cuente con mayores atribuciones	Lo anterior –en opinión de Medina Mora– contribuiría a generar políticas consistentes y extendidas en todo el país y subsanar los problemas de coordinación y fragmentación que actualmente padece.

Fuente: Versión stenográfica de la comparecencia del secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina-Mora Icaza, correspondiente al análisis del Sexto informe de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, llevada a cabo el martes 14 de noviembre de 2006, disponible en: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006).

ciones definidas en los años anteriores. Así se constata al observar los 10 ejes estratégicos que integran lo que se denomina la Cruzada Nacional contra la Delincuencia, anunciados en enero de este año por el nuevo titular de la SSP, Genaro García Luna (Cuadro 4).

El tema “estado de derecho y seguridad” fue el primero que abordó el presidente Felipe Calderón durante el mensaje que envió a la nación el pasado 2 de septiembre. En ese discurso el mandatario destacó los operativos realizados de manera conjunta entre la PGR, la SSP y las fuerzas armadas.

Cuadro 4
Ejes estratégicos de la Cruzada Nacional contra la Delincuencia, definidos por el gobierno del presidente Felipe Calderón

1. Plataforma México, sistema de interconexión entre los municipios, estados y Federación para la generación de inteligencia en el combate al delito.	2. Evaluación y aplicación de exámenes de control de confianza al personal policial, tanto municipal, estatal y Federal.	3. Formación y capacitación del personal policial con estándares internacionales.
4. Servicio Civil de Carrera.	5. Infraestructura técnica y de operación.	6. Registro Público Vehicular.
7. Instancias de coordinación, operativos conjuntos.	8. Combate al narcomenudeo.	9. Transportación segura de pasajeros y mercancías, protección y cajeros automáticos.
10. Sistema de evaluación de resultados con indicadores compartidos con la sociedad.		

Fuente: Discurso de Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública, durante la XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 22 de enero de 2007, www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2007).

Con estas acciones –según explicó el presidente Calderón– se logró la captura, en los últimos nueve meses, de 10 mil personas vinculadas al tráfico de drogas y “una veintena de los más importantes líderes del narcotráfico en el país”. El presidente también dijo que “se lograron cifras extraordinarias en cuanto a la erradicación de plantíos y decomisos de droga, así como el mayor decomiso de efectivo proveniente del crimen, no sólo en México sino en el mundo”.

La información ofrecida en el mensaje del presidente, se puede contextualizar al analizar las cifras de dos diferentes cuadros que ofrece el anexo estadístico del Informe de Gobierno. Como se aprecia en el Cuadro 5, en materia de narcóticos durante 2005 y 2006 se ha detenido, cada año, a más de 16 mil personas. De

Cuadro 5
Presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados por principales tipos de delito del fuero federal según sexo

<i>Concepto</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Presuntos delincuentes	28 498	28 619	30 591	32 287	31 193	33 147	31 442
Robo	565	459	463	466	493	497	444
Lesiones	88	43	69	65	65	25	29
Daño en las cosas	180	197	225	191	190	145	125
Homicidio	82	101	80	69	65	63	51
Fraude	85	88	136	100	95	76	115
Ley Federal de Armas de Fuego	9 530	10 133	10 784	10 313	9 752	9 933	9 198
En materia de narcóticos	11 644	11 214	12 064	13 507	13 895	16 095	16 290
Otros	6 324	6 384	6 770	7 576	6 638	6 313	5 190
Delincuentes sentenciados	23 544	24 742	26 501	27 796	28 940	28 694	29 300
Robo	395	381	433	363	400	459	429
Lesiones	41	18	41	71	71	58	39
Daño en las cosas	140	105	147	144	124	108	84
Homicidio	53	48	68	83	57	77	98
Fraude	62	69	69	67	71	62	31
Ley Federal de Armas de Fuego	8 824	10 061	10 958	11 075	10 792	10 099	9 637
En materia de narcóticos	9 562	9 246	9 765	10 601	12 240	12 916	14 437
Otros	4 467	4 814	5 020	5 392	5 185	4 915	4 545

Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, Primer Informe de Gobierno, www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2007).

acuerdo con el Cuadro 6, al comparar a las personas detenidas por este ilícito en los primeros meses de 2006 y 2007, se observa una disminución de 29%. En tanto, en la erradicación de cultivos se observa una disminución de 10% al comparar los primeros seis meses de cada año.

El presidente Felipe Calderón destacó en su mensaje otras cinco acciones: uno, la construcción de un nuevo modelo de policía, a través de sistemas y procedimientos homologados; dos, la creación del Centro de Evaluación y Control de Confianza, “con la finalidad de asegurar que toda persona que colabore en una institución policial sea confiable y cubra el perfil requerido; tres, el inicio del Sistema Único de Información Criminalística, mediante una red de interconexión de voz, datos e imágenes (denominada Plataforma México); cuatro, la puesta en marcha de la estrategia “Limpiemos México. Zona de recuperación”, que se pro-

Cuadro 6
Principales resultados del esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico, 2000-2007*

Concepto	Datos anuales observados							Enero- Junio**		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 **	2006	2007	Var. % anual
Erradicación de cultivos ilícitos										
Hectáreas	46 779.3	47 851.6	49 932.8	56 619.3	46 778.1	52 466.1	47 051.4	22 103.3	19 726.2	-10.8
Marihuana	31 061.4	28 735.1	30 774.9	36 585.3	30 852.5	30 856.9	30 161.5	12 445.4	12 545.2	0.8
Amapola	15 717.9	19 116.5	19 157.9	20 034.0	15 925.6	21 609.2	16 889.9	9 657.9	7 181.0	-25.6
Aseguramientos										
Marihuana (hojas) ¹	2 050.8	1 839.4	1 633.3	2 247.8	2 208.4	1 795.7	1 902.1	720.8	928.4	28.8
Semilla de marihuana ²	10 354.8	7 660.9	10 214.4	14 123.9	14 219.2	12 982.1	12 702.1	8 612.6	5 574.3	-35.3
Cocaína ¹	23.2	30	12.6	21.2	26.8	30.8	21.3	15.1	3.6	-76.2
Goma de opio ²	469.4	516.5	309.9	198.5	464.7	276	123.5	30.3	192	533.7
Heroína	299.1	269.6	282.7	306.2	302.4	461.7	333.8	199.5	173.3	-13.1
Psicotrópicos ³	3 418 369	8 350 246	5 343 064	8 894 604	21 631 745	11 360 933	3 364 768	2 932 046	32 436	-98.9
Vehículos ⁴	3 287	2 672	2 025	2 057	2 684	2 365	1 521	813	1 536	88.9
Laboratorios clandestinos	23	21	13	22	23	37	31	17	4	-76.5
Detenidos	11 439	9 974	7 054	8 990	18 998	24 743	15 911	8 568	6 074	-29.1

¹ Toneladas; ² Kilogramos; ³ Unidades; ⁴ Incluye vehículos terrestres, aéreos y marítimos.

* Cifras consolidadas por el Cenapi con información proporcionada por Sedena, Semar y ssp; ** Cifras preliminares.

Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, Primer Informe de Gobierno, www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2007), con base en Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenapi).

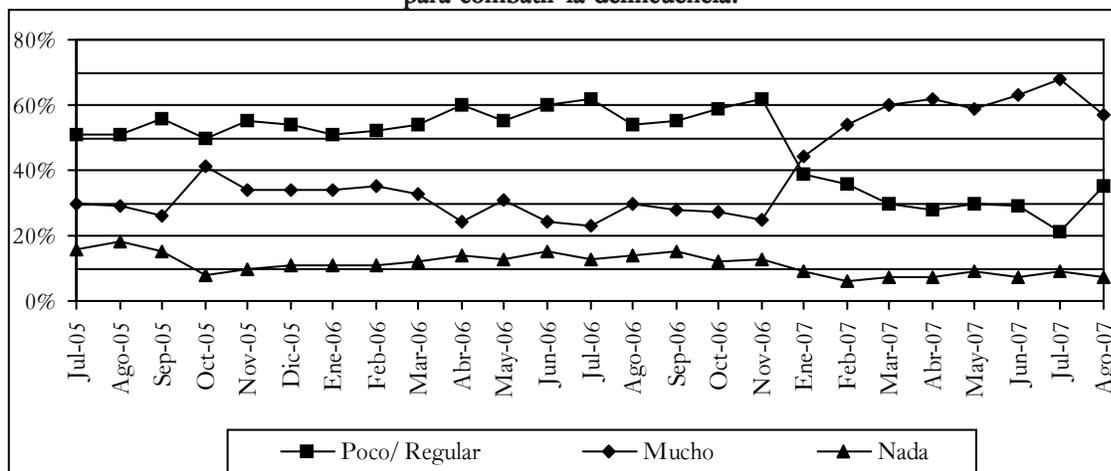
pone como una acción integral para rescatar áreas dominadas por la delincuencia; y cinco, el programa “Escuela Segura”, con el objetivo de evitar que la droga y la violencia invada los espacios escolares.

Como se podrá advertir, las primeras tres acciones mencionadas corresponden a las líneas de trabajo que se aplican desde la creación del SNSP, y que tienen el propósito de profesionalizar el desempeño de las corporaciones policíacas y mejorar la coordinación entre las mismas a través de sistemas de almacenamiento e intercambio de información.

En tanto, los operativos en contra del narcotráfico, así como las estrategias “Limpiemos México” y “Escuela Segura” corresponden a las acciones distintivas de este gobierno que, como se verá enseguida, han logrado tener una amplia aceptación entre la opinión pública.

En la Gráfica 1 se puede observar que por primera vez, en los dos últimos años, es mayoritaria la percepción de que el presidente está haciendo “mucho”

Gráfica 1
¿Qué tanto está haciendo el presidente Calderón (antes Vicente Fox)
para combatir la delincuencia?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, agosto de 2007, con base en encuestas telefónicas nacionales.

por combatir la delincuencia. Esta percepción era de 44% en enero de este año y llegó a su punto más alto en julio pasado al ubicarse en 68 por ciento.

En tanto, de acuerdo con una encuesta del grupo GEA-ISA, levantada en junio de 2007, la mayoría de la población coincidió en aprobar los operativos en contra del narcotráfico (88%); en considerar que estaban logrando sus objetivos (77%); y en considerar favorable que el ejército participará directamente en los operativos (87%).¹²

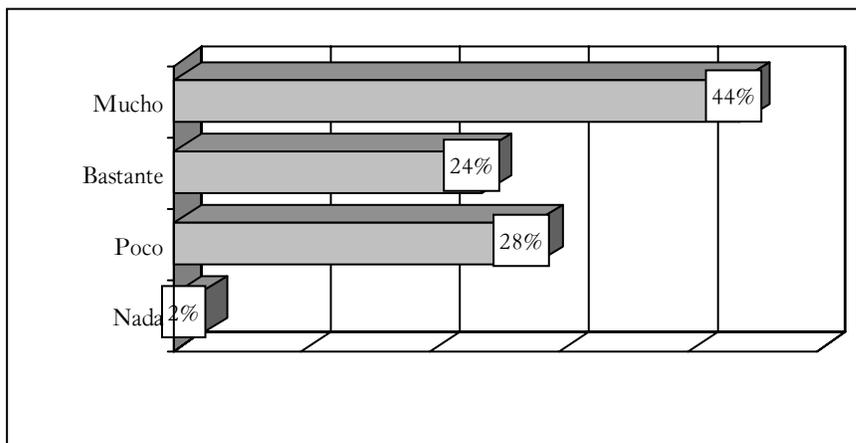
En la Gráfica 2 se puede observar que el lanzamiento de la estrategia “Limpiemos México” despertó expectativas favorables entre la población. Así, siete de cada diez entrevistados consideraron que este programa contribuirá “mucho” o “bastante” a combatir la delincuencia.

En tanto, en el Cuadro 7, referido a la población del Distrito Federal, se constata que una amplia mayoría está de acuerdo con que en las escuelas se realicen pruebas a maestros y personal de intendencia para detectar consumo de drogas (93%); se revisen las mochilas a los alumnos (88%); se instalen detectores de metales (87%) y se realicen pruebas a los alumnos para identificar el consumo de drogas (83%). Esta misma encuesta, realizada por el periódico *Reforma*, reportó que 62% de los entrevistados está a favor de que se apliquen estas revisiones, aún

¹² *El Economista*, 3 de julio de 2007, con base en una encuesta del grupo GEA-ISA.

Gráfica 2

Recientemente el presidente anunció el programa “Limpiemos México” que busca complementar con acciones sociales los operativos policiacos y militares contra los delincuentes que venden droga, ¿qué tanto cree usted que este programa contribuya a un mejor combate contra la delincuencia?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2007, con base en una encuesta telefónica nacional, levantada el 10 y 11 de julio de 2007.

Cuadro 7

¿Usted está de acuerdo, en desacuerdo con que, en las escuelas del Distrito Federal...?

<i>Reactivo</i>	<i>Población General</i>	<i>Tiene hijos</i>	<i>No tiene hijos</i>
Se realicen pruebas médicas a maestros y personal de intendencia para detectar consumo de drogas	93%	96%	88%
Se revisen las mochilas de los alumnos	88%	93%	77%
Se instalen detectores de metales	87%	90%	83%
Se realicen pruebas médicas a los alumnos para detectar consumo de drogas	83%	87%	75%

Fuente: *Reforma*, 20 de agosto de 2007, pp. 1 y 2, sección Ciudad, con base en una encuesta telefónica, realizada el 10 y 11 de julio de 2007.

y cuando se atente contra los derechos humanos. Dicho porcentaje crece a 65% entre la población que tiene hijos.¹³

¹³ *Reforma*, 20 de agosto de 2007, pp. 1 y 2, sección Ciudad.

Cultura de la legalidad para los adolescentes

Oscar Rodríguez Olvera

Sandra Espinosa Morales

Entre el principio jurídico de la legalidad y la figura jurídica del Estado de derecho existe una relación teórica y práctica coincidente, de causa y efecto, porque la legalidad da origen y viabilidad al Estado de derecho; y éste es la concreción del primero.

El Estado de derecho se sustenta en la obligación que todos tenemos, gobernantes y gobernados, de conducirnos conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes; es ahí donde coinciden el principio y la figura.

Ante la inaplicación del principio referido no es posible afirmar que una sociedad vive en un Estado de derecho, porque al no acatarse las disposiciones jurídicas tal figura no está siendo aplicada en la práctica.

La sociedad se vale de las normas para autogarantizarse que la convivencia será en paz y para ello se somete a un régimen conductual de obligado cumplimiento, por lo que si algún gobernante o gobernado no cumple con lo establecido en ese régimen, entonces está cometiendo un fraude de conducta contra la sociedad entera, ya no sólo contra su familia y personas más cercanas, sino contra todos los demás destinatarios y beneficiarios de la ley.

Obviamente los adolescentes también son destinatarios de la ley penal, por lo que a partir de los 12 años de edad deben conducir su conducta en apego estricto de la misma. Ciertamente no deben ser objeto de las penas ni medidas previstas para los mayores de 18 de edad, adultos, pero sí son sometidos a una experiencia de legalidad mediante la instauración de juicios formales en su contra conforme al sistema jurídico mexicano.

Los adolescentes son víctimas y victimarios. Por una parte, la delincuencia organizada los incorpora a sus filas y los induce a la drogadicción y comisión de delitos como el de robo, contra la vida, la integridad física y la salud de las perso-

nas principalmente. Muchos de esos niños fueron víctimas familiares o sociales de atropellos y abusos, aunque otros simplemente estaban abandonados o no tenían toda la atención que merecen. Un dato importante es que uno de cada tres adolescentes que cometen un delito, reincide, por lo que las labores de prevención siguen siendo insuficientes.¹

Es por lo anterior que la incorporación definitiva de la cultura de la legalidad en los planes y programas de educación básica es importante, necesaria y urgente.

En este artículo se presenta un breve análisis de lo que significa la cultura de la legalidad, así como su importancia y el manejo institucional que el gobierno federal le está dando.

Definición de la cultura de la legalidad

Conforme al *Diccionario de la Lengua Española*, la cultura es el conjunto de conocimientos que permite a una persona desarrollar su juicio crítico respecto de cualquier suceso, asimismo es el conjunto de costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico y científico de un grupo social en una época determinada. Por su parte, la legalidad es el sometimiento consciente de todas las personas y de las instituciones a las normas jurídicas.² De lo anterior se colige que la cultura de la legalidad es un conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que tiene cada persona y cada pueblo para aceptar conscientemente que su conducta debe ser conforme a las normas jurídicas, porque esa es la única manera de preservar la convivencia social en paz y resguardar los derechos y las garantías de todos. Con la cultura de la legalidad se da sustento al Estado de derecho inteligentemente cultivado.

Declaraciones generales del gobierno federal

No obstante que la cultura de la legalidad no está considerada en el informe de gobierno como un apartado específico, sino como un tema colateral,³ el gobierno federal reconoce tres aspectos fundamentales en esta materia:

¹ <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38640.html>, 24 de septiembre de 2007.

² *Diccionario de la Real Academia Española*, versión electrónica en: <http://buscon.rae.es/draeI/> (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2007).

³ La ambigüedad gubernamental que ha persistido fue señalada desde el 2000 por Gerardo Laveaga

1. Sin la plena vigencia del Estado de derecho ninguna nación puede forjarse un futuro de desarrollo y prosperidad.
2. La cultura de la legalidad es la única vía para impulsar la mejora sustancial en la calidad de vida.
3. Se debe formar a las nuevas generaciones en los valores esenciales que aseguran las libertades, la seguridad pública, el orden y la paz social, así como la convivencia social solidaria.

El gobierno de la república también dice que una de las demandas más sentidas de los mexicanos ha sido la de vivir en un país seguro, libre de violencia, en donde las generaciones de hoy y de mañana puedan desarrollarse y ejercer a plenitud sus libertades y derechos.⁴

El nuevo sistema de justicia para adolescentes

Es importante tomar en consideración que durante el sexenio pasado, el 12 de diciembre de 2005, se reformó el artículo 18 constitucional⁵ para establecer un

en su obra *La cultura de la legalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (Serie Estudios Jurídicos, núm. 8), México, 2000, p. 89. En ella señala que: “Hay campos donde parece existir cierto abandono por parte del gobierno y de los órganos que deberían estar interesados en difundir la cultura de la legalidad”.

⁴ Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

⁵ La reforma al artículo 18 constitucional fue publicada el 12 de diciembre del 2005, y entró en vigor a partir del 12 de marzo del 2006. Los párrafos cuarto, quinto y sexto de este artículo, en materia de justicia para adolescentes, establecen lo siguiente: (Párrafo cuarto) La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social. (Párrafo quinto) La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente. (Párrafo sexto) Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de 14 años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

nuevo sistema garantista e integral de justicia para adolescentes, el cual supera al anterior régimen tutelar porque prevé mayores garantías procesales que las actuales y les garantiza el respeto a sus derechos específicos como personas que se encuentran en desarrollo. Cada uno de los estados, el Distrito Federal y la federación, están obligados a establecer este sistema de justicia aplicado a los adolescentes que realicen una conducta prevista en la ley como delito.

Por ello, a partir de esta reforma, las entidades federativas hicieron los cambios pertinentes en sus sistemas legales y expedieron una nueva legislación adecuada a la nueva realidad jurídica. La mayoría de las entidades federativas expedieron y publicaron sus respectivas leyes a mediados del año 2006 y establecieron la entrada de vigor durante el año 2007.⁶

La reforma constitucional ordena a las autoridades que a partir de los 12 años de edad, todas las personas deben ser sujetas a proceso cuando se encuentren en el supuesto señalado en el párrafo anterior. Ello hace necesario que los alumnos de la educación básica tengan acceso al conocimiento de las reglas de convivencia que están previstas en la ley penal, de lo contrario la tendencia delictiva no podrá ser controlada ni mucho menos resuelta.

Gran parte de los actos de mala conducta de quienes tienen 12 años de edad y menos de 18 cumplidos, están tipificados en la ley como delitos, sin que los padres de familia, profesores ni alumnos lo sepan. Por ejemplo, durante las riñas entre compañeros de escuela se pueden derivar lesiones que aunque no pongan en peligro la vida ni la integridad física del ofendido, son motivo de investigación y persecución por parte de las autoridades porque el inferir lesiones a otra persona está tipificado como delito en la legislación penal.

Cultura de la legalidad para las nuevas generaciones

La mejor manera de informar en las escuelas sobre los alcances del nuevo sistema de justicia para adolescentes es mediante la institucionalización de la cultura de la legalidad en los programas de educación básica. Sobre este tema Gerardo

⁶ El plazo transcurrido entre la reforma constitucional y la entrada en vigor de las leyes de las entidades federativas se explica por qué es necesario adecuar las instituciones, así como la modificación de las instalaciones donde permanecerán los adolescentes en tratamiento. La información de estas leyes puede ser consultada en las páginas de los Congresos locales, a excepción de Chiapas, Guerrero, Morelos, Puebla y el Distrito Federal donde no hay información al respecto.

Laveaga asegura que la difusión de la cultura de la legalidad sólo es eficaz y eficiente en la medida en que el gobierno la promueva institucionalmente.⁷

No hay duda de que la educación formal debe incorporar obligatoriamente los valores que se encuentran establecidos y regulados por la norma máxima de nuestro sistema jurídico, tal es el caso de la democracia, justicia, honradez, legalidad y solidaridad entre muchos otros. El obligado cumplimiento de las disposiciones constitucionales implica que el Estado debe informar a los destinatarios de una ley específica el contenido y alcances de la misma. El caso de los adolescentes no es la excepción.

Además de la educación formal, también existe la educación no formal y la informal.⁸

Las acciones de gobierno

Prevención delictiva

El Programa Escuela Segura (PES) a cargo de la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud y la Secretaría de Seguridad Pública, tiene como propósito “que las escuelas primarias y secundarias de las zonas urbanas se constituyan como espacios libres de violencia, delincuencia y adicciones, donde los niños y jóvenes aprendan dentro de un ambiente de seguridad que favorezca su desarrollo integral”.

En el informe se señala que las medidas aplicadas en el PES de febrero a junio de 2007 son preventivas, porque están dirigidas a la organización de brigadas de seguridad, alumbrado de la vía pública alrededor y al interior de las escuelas, así como la detección de alumnos con problemas de adicciones y delincuencia para su oportuna canalización. Lo anterior muestra que la canalización de alumnos con problemas de delincuencia es posterior a los hechos delictivos.

⁷ Laveaga, *La cultura de la legalidad, op. cit.*, pp. 65-66.

⁸ Gerardo Laveaga señala que existen las siguientes tres modalidades para promover la cultura de la legalidad, internacionalmente aceptadas: 1. Educación formal: Abarca el sistema escolarizado como tal; 2. Educación no formal: Comprende toda actividad educativa organizada, sistemática, impartida fuera del marco del sistema formal para suministrar determinados tipos de aprendizaje a subgrupos concretos de la población, tanto adultos como niños, y; 3. Educación informal: Supone un proceso permanente por el que cada persona adquiere y acumula conocimientos, habilidades, actitudes y criterio a través de las experiencias cotidianas y de su realización con el medio. *Ibid.*, p. 83.

La transformación y calidad educativa como instrumento de prevención delictiva

Respecto a la transformación y la calidad educativa, el gobierno de la república se centra básicamente en los datos económicos, destacando que el gasto nacional en educación creció 2%, en comparación con el 2006, el cual representa 6.9% del producto interno bruto (PIB),⁹ y que la transferencia de recursos federales a los estados se incrementó 3.9%, habiéndose autorizado 213 277.1 millones de pesos.

También se menciona que actualmente son atendidos 33 millones de alumnos en el sistema educativo, de los cuales 25.4 millones son de educación básica. Es decir que las nuevas generaciones de nuestro país constituyen aproximadamente el 25% de la población total.

En el informe se menciona que de manera permanente se están actualizando los programas de estudio y se está institucionalizando tanto la evaluación de los alumnos como de la planta magisterial, no obstante se omiten datos respecto del avance de la implementación de la cultura de la legalidad en los planes y programas educativos.

En la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) que se aplicó en los grados de tercero a sexto de primaria y en tercero de secundaria, sólo se tomó en consideración las asignaturas de español y matemáticas, sin integrarse elementos relacionados con la habilidades que toda persona debe tener para enfrentar los retos de su conducta relacionada con el pleno respeto de los derechos de los demás.

Comparativo con el sexenio de Vicente Fox

Como resultado de un ejercicio simple de comparación entre el primer semestre del último año de la gestión de Vicente Fox con el primer semestre del primer año de la presente administración federal, en las materias de Prevención y Readaptación Social de Menores y de Impartición de Justicia, existe un incremento en el número de menores puestos a disposición del Consejo de Menores, así como en el número de resoluciones, recursos de apelación y dictámenes técnicos (Cuadro 1).

⁹ El gasto nacional en educación incluye las aportaciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como el realizado por los particulares. Para el 2007 será de 671 592.3 millones de pesos. El 77.3% corresponde al sector público (60.5% del gobierno federal y 16.8% de los gobiernos estatales y municipales) y el 22.7% al sector privado. Fuente: Primer Informe de Gobierno, Felipe

Cuadro 1
Materia de Prevención y Readaptación Social de Menores

	<i>De enero a junio 2006*</i>	<i>De enero a junio 2007**</i>
Se pusieron a disposición del Consejo de Menores	2 109 menores	2 127 menores
Número de reincidentes	531 reincidentes	516 reincidentes

Impartición de Justicia

	<i>De enero a junio 2006*</i>	<i>De enero a junio 2007**</i>
Número de resoluciones	4 917 resoluciones	5 047 resoluciones
Recursos de apelación	705 recursos	741 recursos
Dictámenes técnicos	3 066 dictámenes	3 101 dictámenes

Fuentes:

*Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox Quesada, septiembre de 2006, versión electrónica en: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php> (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2007).

**Primer Informe de Gobierno, Felipe Calderón Hinojosa, septiembre de 2007, versión electrónica en: <http://www.informe.gob.mx/informe/> (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2007).

En cuanto a la educación, durante el sexenio del ex presidente Vicente Fox, se incluyó en el Programa Nacional de Educación 2001–2006, un proyecto relacionado con la incorporación de la asignatura opcional denominada: “Cultura de la Legalidad” a impartirse en el tercer grado de educación secundaria.¹⁰ Los objetivos principales consistieron en institucionalizar una cultura de respeto a la ley como principio fundamental de una sociedad democrática, en donde los futuros ciudadanos se reconocen como sujetos de derecho y están plenamente capacitados para ejercer de manera responsable su libertad. También se buscó favorecer la prevención de acciones ilegales tales como la violencia, corrupción, delincuencia, impunidad y narcotráfico, en base a los valores de respeto, tolerancia, igualdad, y justicia, así como en base a las actitudes de autocontrol de las emociones.

Por su parte, el gobierno federal en funciones ha dado continuidad a este proyecto sin poner a disposición pública la información respecto de su implementación y avances.

Calderón Hinojosa, septiembre de 2007, versión electrónica en: <http://www.informe.gob.mx/informe/> (fecha de consulta: 18 septiembre 2007).

¹⁰ Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, programa de *Innovación para apoyar la calidad en el sistema educativo*, en: <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/programas/culturallegalidad/presentacion.asp> (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2007).

Conclusiones

Se debe formar a las nuevas generaciones en los valores esenciales que aseguran las libertades, la seguridad pública, el orden, la paz y cohesión social, porque sin la plena vigencia del Estado de derecho ni el arraigo de la cultura de la legalidad, ninguna nación puede mejorar sustancialmente su calidad de vida presente, ni asegurar su prosperidad futura.

Es urgente que, de manera preventiva, los alcances del nuevo sistema de justicia para los adolescentes sea incluido en la educación básica formal de nuestro país, así como en la educación no formal e informal, donde los medios de comunicación tienen un papel muy importante que desarrollar. La información también debe ser dirigida a los profesores y los padres de familia. Esta es la mejor manera de prevenir.

Fortalecimiento de la democracia

José de Jesús González Rodríguez

En las actividades reportadas por el titular del Ejecutivo federal en el rubro denominado “fortalecimiento de la democracia”, el Primer Informe de Gobierno incluye una clasificación que contempla tres apartados:

- a) Diálogo y negociación con los actores políticos y sociales para fortalecer la gobernabilidad democrática
- b) Derechos políticos y libertades civiles de los ciudadanos
- c) Nueva cultura democrática

En cada uno de los rubros anotados, se reportan determinadas acciones, relacionadas con temas como libertad de expresión; libertad de creencias y de culto; conflictos en materia religiosa; acciones en materia de no discriminación; prácticas y fomento de valores como la legalidad, el diálogo, la tolerancia, la civilidad, la igualdad, la transparencia y la responsabilidad en los diversos ámbitos de la vida nacional.

Libertad de expresión

Entre las diferentes acciones reportadas en el informe, se subraya que el Ejecutivo federal ha reafirmado su compromiso de garantizar la libertad de expresión, las libertades religiosas y de pensamiento y la no discriminación, como elementos esenciales de los derechos políticos y las libertades civiles de todos los mexicanos.

“El Ejecutivo federal ha reafirmado su compromiso de garantizar la libertad de expresión”

Continúa mencionándose en el informe que desde la perspectiva de la presidencia, la libertad de expresión es indispensable para la consolidación democrática del México actual garantizándose que los periodistas pueden ejercer su oficio sin temor a ser encarcelados como consecuencia de su labor informativa.¹

Sin embargo esa apreciación no es compartida por la organización internacional “Reporteros sin fronteras, RSF”, la cual en un informe acerca del tema de la libertad de expresión a nivel mundial desglosado por país, señala los acontecimientos más relevantes en la materia. Acerca de México, el informe de RSF señala que “Con nueve periodistas asesinados y tres desaparecidos, el país arrastra el peor balance del continente y se coloca detrás de Irak, por el número de profesionales de los medios de comunicación muertos en 2006. Y eso a pesar de que en febrero se creó una fiscalía especial, encargada de luchar contra los ataques a los medios.”²

La señalada agrupación caracteriza el escenario que sobre el tema de la libertad de expresión prevalece en nuestro país, señalando que México totaliza nueve profesionales de la información muertos y tres desaparecidos, en un contexto de expansión del narcotráfico y de inestabilidad política, situación que desde la perspectiva de Reporteros sin Fronteras, se inscribe en un escenario explosivo por la crisis social en el estado de Oaxaca, y por la elección de Felipe Calderón en las votaciones presidenciales. Según RSF, la muerte por disparos del camarógrafo norteamericano Brad Will, de la agencia *Indymedia*, en pleno rodaje de una manifestación de maestros en Oaxaca, es un ejemplo de la violencia de las autoridades y, a la vez, de la persistencia de la impunidad.³

Bajo la perspectiva de la organización referida, ésta destaca la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos contra Periodistas y la aprobación de una reforma del código penal reconociendo la protección del secreto de las fuentes y despenalizando los delitos de prensa. Sin embargo, y de acuerdo con *Reporteros sin Fronteras*, estas buenas intenciones no han conseguido impedir para el país uno de los peores balances en el continente americano en los últimos diez años.⁴

En la Gráfica 1 se aprecia la ubicación de nuestro país respecto a los países mejor posicionados en materia de libertad de prensa en el mundo.

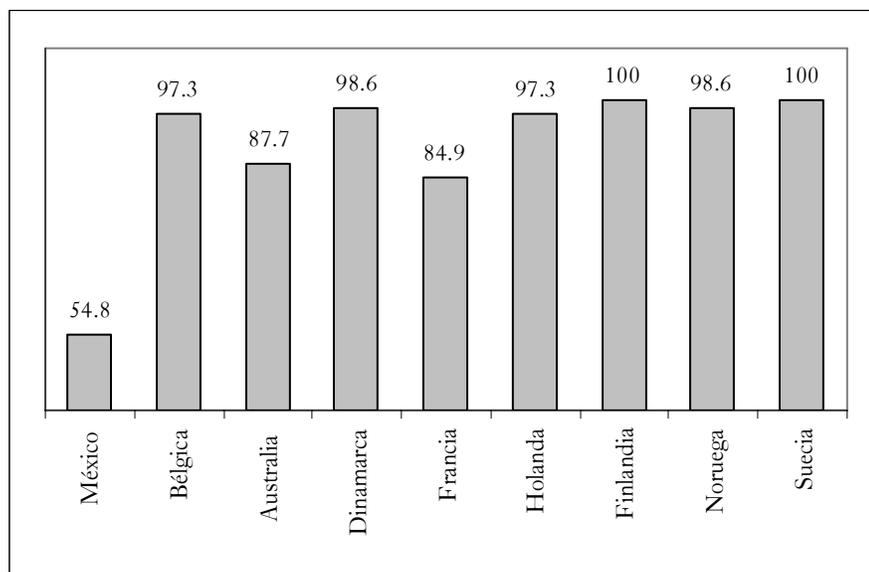
¹ Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2007, p. 342.

² “Informe anual 2007. La libertad de prensa en el mundo en 2007”, *Reporteros sin Fronteras*, París, 2007.

³ *Ibid.*, p. 26.

⁴ *Idem.*

Gráfica 1
Índice de libertad de prensa



Fuente: “Situación de la competitividad en México, 2006; punto de inflexión”, Sistema político estable y funcional, Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), México, 2007, p. 64.

Discriminación

En lo que respecta al tema de la discriminación en nuestro país, el informe de la presidencia de la República, hace referencia a que se ha asumido como prioridad nacional el respeto irrestricto al principio de no discriminación y que por medio del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) se articula la política antidiscriminatoria del Estado mexicano.⁵

El informe señala que en el lapso transcurrido de diciembre de 2006 a junio de 2007, se desarrollaron entre otras las siguientes acciones:

- Cambios constitucionales para incorporar a las discapacidades de las personas como uno de los motivos de discriminación.
- Estrategias de comunicación social, producción y distribución editorial, para que la ciudadanía haga valer su derecho a la no discriminación e incidir en el fomento de la cultura de denuncia.

⁵ Primer Informe de Gobierno, ... *op. cit.*, p. 343.

- Trabajos encaminados a la elaboración del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2007-2012
- Suscripción entre dependencias públicas en materia de transparencia, combate a la corrupción y a la discriminación; promoción del respeto a la diversidad, a la igualdad de trato y de oportunidades.

En relación con las actividades implementadas por la administración pública federal, es preciso tener en cuenta las apreciaciones que sobre el tema de la discriminación en México efectúan la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Conapred, instituciones que señalan que México sigue contando con grados de pobreza y desigualdad mayores a los que corresponden a un país con su nivel de desarrollo. De acuerdo con estas dependencias, debe tenerse en cuenta que una de las explicaciones de estos fenómenos históricos es la discriminación, entendida como la situación en la que, por prejuicios, a una persona o grupo de personas se les da un trato desfavorable, generalmente por pertenecer a una categoría social específica. En ese contexto las instituciones anotadas mencionan que es preciso explorar el vínculo entre discriminación como elemento determinante de la pobreza y la desigualdad ya que el análisis de esa relación es un tema poco explorado.⁶

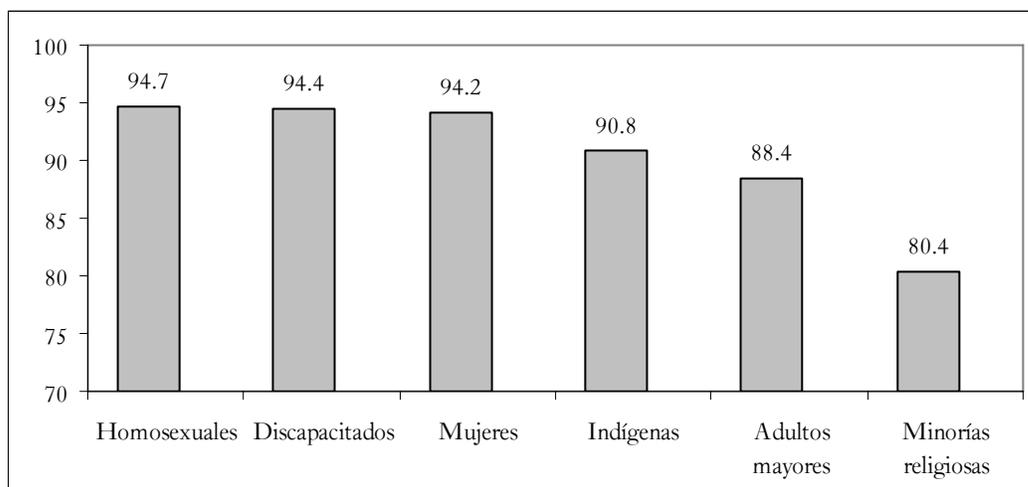
Es preciso destacar que de acuerdo con los resultados de los estudios de las dependencias públicas señaladas, la gran mayoría de los grupos vulnerables de nuestro país; es decir, homosexuales, discapacitados, mujeres, indígenas, adultos mayores y los pertenecientes a minorías religiosas, opinan que en México hay discriminación por su condición. Lo anterior se percibe en la Gráfica 2.

Según las instituciones públicas anotadas, la discriminación tiene implicaciones en diferentes vertientes, una de ellas, la referente al bienestar de las personas, esto en lo que respecta al acceso no igualitario al mercado laboral por discriminación, reflejándose tal situación en el ingreso y el bienestar. Según Sedesol y Conapred existen por lo menos cuatro ámbitos de intervención para hacer frente a la discriminación:

- a) Revisión del marco jurídico (Ley contra la Discriminación, Ley Federal del Trabajo, etcétera).

⁶ Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, México, 2005.

Gráfica 2
Percepción acerca de la discriminación en México según condición



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, México, 2005, p. 19.

- b) Revisión y adecuación de programas sociales, sistema educativo, etcétera, para garantizar la no-exclusión.
- c) Mecanismos para reducir la discriminación en el mercado laboral.
- d) Concientización y cambio cultural en la familia.⁷

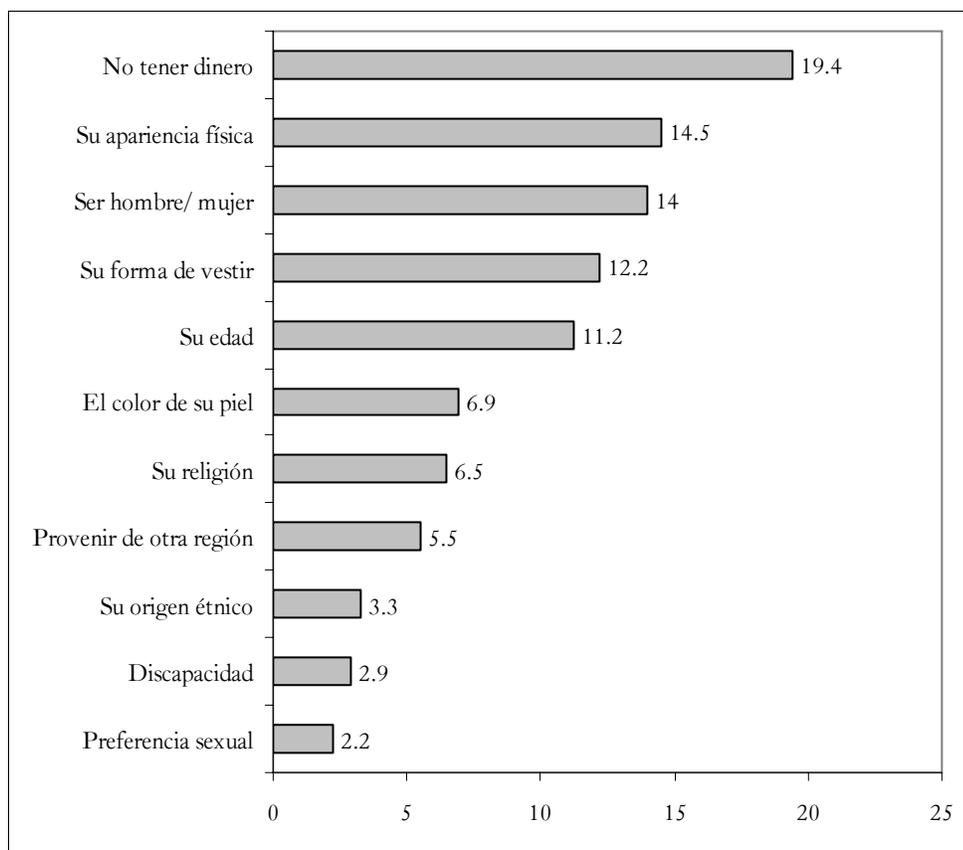
Las medidas a las que hacen referencia Sedesol y Conapred muestran su relevancia cuando se examinan los datos de la Gráfica 3, en donde se aprecia entre otras cosas, que 1 de cada 3 mexicanos ha sentido que sus derechos no han sido respetados por no tener dinero o por su apariencia física.

Libertad de creencias y de culto

En este apartado, el gobierno federal ratifica en el informe su determinación de garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto, así como propiciar mejores condiciones en las relaciones con las dirigencias religiosas. Al respecto, el documento gubernamental señala diferentes acciones en la materia tales como asesorías gratuitas en materia religiosa, servicios para garantizar el ejerci-

⁷ *Ibid.*, p. 24.

Gráfica 3
Causales de discriminación en México



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Secretaría de Desarrollo Social, y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2005, p. 19.

cio de la libertad de creencias y culto, dictámenes acerca de solicitudes de registro constitutivo como asociación religiosa, anuencias para trámites migratorios de ministros de culto, talleres de promoción de la cultura de la legalidad y la tolerancia religiosas, acciones implementadas por la Secretaría de Gobernación principalmente.⁸

Pretendiendo identificar el contexto en el que se inscribe el tema de la libertad de creencias y de culto en nuestro país, vale tener presente los datos que se divulgaran en la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, a la que se ha hecho referencia anteriormente, de ese trabajo se desprenden datos ilustrativos de la situación prevaleciente en el país en materia de minorías religiosas y tolerancia de cultos.

En el análisis aludido, se señala que 36% de los mexicanos no permitirían que en su casa vivieran personas de distinta religión; asimismo, 37% de los

⁸ Primer Informe de Gobierno., *op. cit.*, p. 342.

encuestados opina que es más difícil enseñarle valores a los hijos cuando se permite la existencia de muchas religiones en el país y en ese tenor se tiene que más de la mitad de los mexicanos opina que entre más religiones existan, nuestra sociedad tendrá mayores conflictos.⁹

Siguiendo con las referencias anteriores se desprende del estudio en cita que más del 80% de la muestra encuestada opina que en México si hay discriminación en contra de las minorías religiosas y casi un 40% opina que las minorías religiosas, en México, ganan menores salarios que el resto de las personas. Asimismo de acuerdo al estudio en cuestión, se menciona que el 21.4% ha sido víctima de un acto de discriminación por ser minoría religiosa y un 24% de las personas de minorías religiosas se siente rechazado por la sociedad, tal dato junto al porcentaje de un 31.4 de las personas de minorías religiosas que consideran tener menores oportunidades para conseguir un empleo que el resto de las personas.¹⁰

En el mismo tenor puede encuadrarse el posicionamiento de la Barra Nacional de Abogados Cristianos, organización que denunció ante el Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el incremento en los casos de intolerancia religiosa en diversas regiones del país, detallando una lista de 37 incidentes de ese tipo ocurrido en diferentes regiones del país.¹¹

Por último, y respecto al fortalecimiento de la democracia, tema acerca del cual el informe presidencial refiere que se hace necesaria una democracia efectiva en la que el voto se traduzca en gobiernos e instituciones capaces de dar respuesta a las preocupaciones y necesidades cotidianas de la gente y que por ello el gobierno federal ha implementado acciones que desde la perspectiva de la institución presidencial, buscan mejorar el ejercicio del poder público y consolidar así una democracia efectiva que eleve el bienestar de los mexicanos.¹²

Correlativo a lo anterior, son de tener en cuenta las evaluaciones otorgadas por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) a diferentes países en materias relacionadas al desarrollo democrático de las instituciones públicas y al ejercicio del poder político, como lo son los rubros de estabilidad y libertad polí-

⁹ Sedesol y Conapred, *Primera Encuesta Nacional...*, *op. cit.*, pp. 123-124.

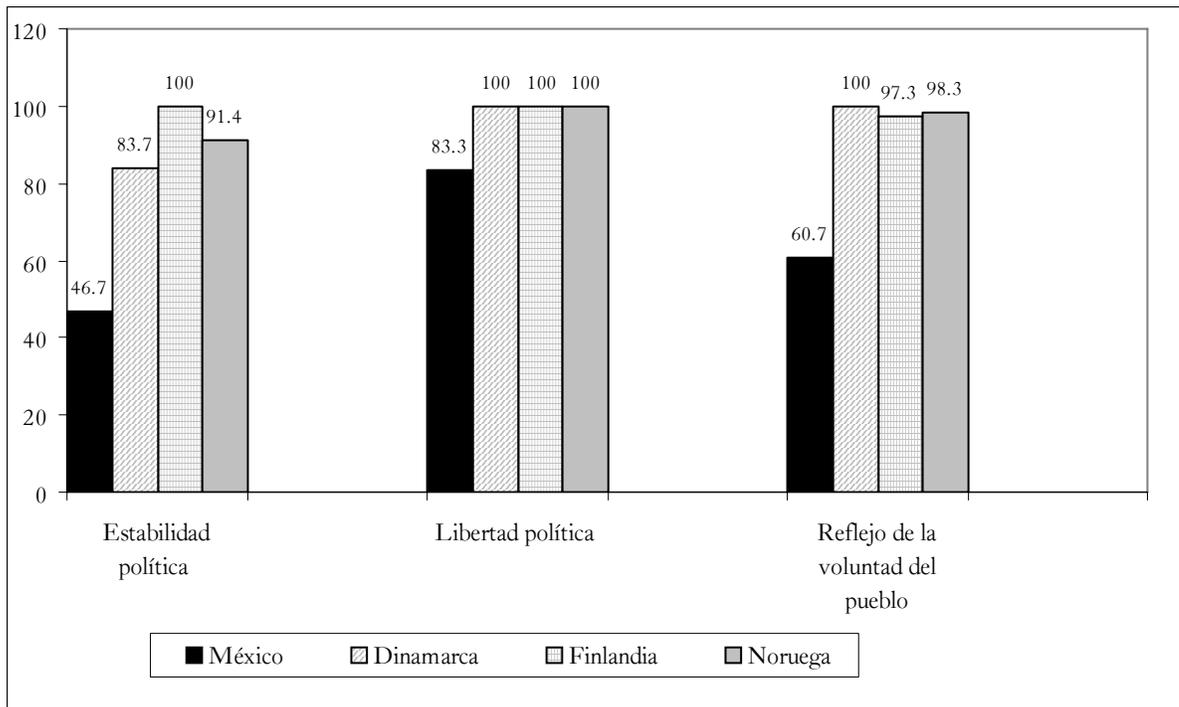
¹⁰ *Idem.*

¹¹ Isaín Mandujano, "Aumenta la intolerancia religiosa en México, denuncia la Barra de Abogados Cristianos", *Proceso*, Sección Estados, 17 de septiembre de 2007.

¹² Primer Informe de Gobierno, *op. cit.*, p. 339.

tica y el del reflejo de la voluntad del pueblo en las diferentes naciones. En la Gráfica 4, se muestran los datos con los que la institución anotada califica a nuestro país en los conceptos aludidos y su posición respecto a varias de las naciones mejor ubicadas a nivel mundial en los mismos renglones.

Gráfica 4
Índices sobre estabilidad y libertad políticas y voluntad popular



Fuente: "Situación de la competitividad en México, 2006; punto de inflexión", Sistema político estable y funcional, Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), México, 2007, p. 64.

Modernización del sistema político

Gustavo Meixueiro Nájera

Para consolidar la democracia en México, durante la presente administración el gobierno federal pretende fortalecer los instrumentos para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, impulsar reformas que mejoren la calidad de la representación política y fortalezcan la función legislativa, así como crear instrumentos para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de todos los organismos de los distintos niveles de gobierno que reciban recursos públicos.¹

Para modernizar el sistema político –menciona el Programa Nacional de Desarrollo (PND)– es necesario construir acuerdos que fortalezcan a las instituciones y adecuen las relaciones entre los órganos del Estado, entre éstos y los ciudadanos, así como una mayor corresponsabilidad entre los poderes de la Unión y de los órdenes de gobierno. Para “consolidar la democracia en lo político y asegurar su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad”, el documento plantea las siguientes estrategias: adecuar los órganos del Estado para lograr la gobernabilidad democrática; promover mecanismos de coordinación que faciliten los acuerdos y la gestión institucional entre los poderes de la Unión; impulsar la corresponsabilidad y subsidiariedad entre los tres órdenes de gobierno; y contribuir al fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.²

“Para modernizar el sistema político es necesario construir acuerdos que fortalezcan a las instituciones”

¹ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007*, México, pp. 275-276.

² *Ibid.*, pp. 281-283.

El Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón destaca que el Ejecutivo federal ha impulsado el diálogo como vía para el entendimiento entre las distintas fuerzas políticas y que con base en ello, el Congreso de la Unión inició los trabajos encaminados a construir la Reforma del Estado. Así, los partidos representados en el Congreso aprobaron la Ley para la Reforma del Estado, donde se definieron las reglas para que legisladores, en colaboración con los poderes Ejecutivo y Judicial, y apoyados con mecanismos de consulta pública, pudieran acordar los temas para modernizar el sistema político mexicano. Además de la Reforma del Estado, el informe también menciona algunos temas que son prioritarios para el gobierno federal como: la aprobación de las iniciativas en materia de seguridad y procuración de justicia; el establecimiento de topes a los salarios de los servidores públicos; el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los Poderes de la Unión; el fortalecimiento del federalismo; y el pleno respeto a los derechos humanos.³

Durante la LX Legislatura se han aprobado algunas leyes que abonan a favor del fortalecimiento del sistema político, como la modificación al artículo 6º Constitucional para asegurar el acceso a la información en los tres niveles de gobierno, pero quedan pendientes algunas minutas como la incompatibilidad de funciones de los legisladores; la regulación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; la despenalización de la migración indocumentada; y la sanción y prevención de la trata de personas. Además algunas iniciativas como el cambio de formato del informe de gobierno; el establecimiento de la figura de iniciativa preferente para el Ejecutivo; la transparencia en el manejo de los recursos públicos asignados a los grupos parlamentarios; y la reelección de los ayuntamientos.⁴

Como se aprecia en el Cuadro 1, desde el inicio de la administración del presidente Felipe Calderón, el Ejecutivo federal ha presentado 23 iniciativas de ley al Congreso de la Unión. Durante ese periodo se han aprobado 11 iniciativas. El informe menciona que de las iniciativas presentadas, 10 han sido aprobadas y 13 continúan en estudio de las comisiones dictaminadoras.⁵

En el mismo sentido, el Ejecutivo ha publicado 44 decretos de reformas constitucionales y legales aprobadas por el Legislativo como la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; reformas que facultan al Congreso

³ Gobierno de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 345.

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibid.*, p. 346.

Cuadro 1
Iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo federal
ante el Congreso de la Unión

<i>Periodo legislativo</i>	<i>Presentadas *</i>	<i>Aprobadas **</i>	<i>Desechadas **</i>	<i>Pendientes de aprobación</i>
Diciembre de 2000 a agosto de 2001	27	14		13
Septiembre de 2001 a agosto de 2002	31	23		21
Septiembre de 2002 a agosto de 2003	28	25		24
Septiembre de 2003 a agosto de 2004	41	18	4	43
Septiembre de 2004 a agosto de 2005	18	22	2	37
Septiembre de 2005 a agosto de 2006	22	20	1	38
Diciembre de 2006 a julio de 2007	23	11	0	50

Fuente: tomado de Gobierno de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 346.

a expedir leyes que establecen la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de cooperativas; reformas para prevenir y sancionar la explotación sexual infantil; reformas a la Ley Federal de Sanidad Vegetal; y la derogación de delitos de injurias, difamación y calumnias.

En otro orden de ideas, para fortalecer la colaboración entre la Federación con los estados y los municipios, el informe de gobierno reporta que el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) ha desarrollado acciones de capacitación a autoridades y funcionarios municipales en temas como la planeación del desarrollo local; ha brindado asistencia técnica a municipios en temas de desarrollo social, económico y regional; y realizó un diplomado en Gobierno Municipal y Participación Social. En conjunto, el Inafed atendió a 1 466 municipios de los 31 estados en servicios de información, asesorías y capacitación.⁶

El Primer Informe de Gobierno también reporta que para fortalecer el sistema de partidos, el gobierno federal impulsó el diálogo y la negociación con los diferentes actores políticos que participaron en los distintos procesos locales en el periodo diciembre de 2006 a agosto de 2007. En este lapso se efectuaron 7 procesos en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Yucatán, y Zacatecas; y se eligieron dos gobernadores, 212 diputados locales, y se renovaron 286 ayuntamientos.

⁶ *Ibid.*, p. 348.

Diversas dependencias del Ejecutivo federal apoyaron en algunos de estos procesos: la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva en el resguardo y traslado de material electoral hacia la sede de institutos electorales; la Secretaría de Gobernación instaló mesas en coordinación con Seguridad Pública, Defensa Nacional, PGR y Cisen, con el propósito de atender posibles conflictos pos electorales; y para incrementar la participación ciudadana durante el desarrollo de las jornadas electorales el gobierno federal dotó de tiempos de Estado en radio y televisión para la transmisión de *spots* de promoción del voto.⁷

El Cuadro 2 muestra que durante el periodo diciembre de 2006 a junio de 2007 los partidos políticos tuvieron acceso a 5 564 horas de radio y 4 068 horas de televisión dentro de los tiempos de Estado para la transmisión de sus prerrogativas.

Cuadro 2
Acceso a tiempos de Estado de radio y televisión
(Diciembre de 2006 a junio de 2007)

<i>Concepto</i>	<i>Radio</i>	<i>Televisión</i>
Número de estaciones	1 021	102
Tiempo de transmisión (horas)	5 564	4 068

Fuente: Tomado de Gobierno de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 349

⁷ *Ibid.*, p. 349.

Participación ciudadana, eficacia y eficiencia gubernamental, transparencia y rendición de cuentas

Alejandro Navarro Arredondo

“Una democracia fuerte es condición indispensable para fortalecer nuestra vida institucional y darle a la política su verdadero significado, una herramienta que produce acuerdos, que respeta las diferencias y que genera bien común”. Con esta frase, el presidente Felipe Calderón sintetiza parte de su estrategia para establecer una política interior que se traduzca en instituciones capaces de dar respuesta a las preocupaciones y necesidades ciudadanas. Por lo anterior, en este apartado, se describen las acciones que el gobierno federal ha realizado para mejorar el ejercicio de la participación ciudadana y consolidar así una democracia efectiva. Se analiza también cómo en estos primeros meses de gobierno se han abordado los temas de transparencia, rendición de cuentas, y eficiencia y eficacia en la administración pública.

Participación ciudadana

La participación ciudadana puede entenderse como la presencia activa de los ciudadanos en la vida pública y se intenta que sea uno de los instrumentos fundamentales del gobierno mexicano para el avance democrático del país. Con ella se ha venido proponiendo el establecimiento de las bases necesarias, tanto en el plano institucional como en el ámbito de la cultura política, para garantizar la gobernabilidad democrática. Con base en esta argumentación sobre la participación ciudadana, conviene ahora analizar los avances presentados en la materia en el Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón.

“La participación ciudadana puede entenderse como la presencia activa de los ciudadanos en la vida pública”

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro del eje rector número 5. *Democracia efectiva y política exterior responsable* se establece como uno de los objetivos principales “Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas”. Para lograr este objetivo se plantean las siguientes líneas generales de acción:

- Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas.
- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

Al respecto, en el Primer Informe de Gobierno se reporta que la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil¹ (integrada por las secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y Relaciones Exteriores) durante enero-junio de 2007, realizó 361 reuniones de vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), lo cual representó un crecimiento del 5.2% respecto a lo realizado en el mismo periodo del año anterior, asimismo se organizaron 66 cursos de capacitación orientados a su desarrollo, profesionalización y un mejor desempeño de sus actividades (Cuadro 1).

Cabe señalar que con estas líneas de acción se da continuidad a los esfuerzos iniciados en el sexenio anterior, cuando el gobierno federal se planteó como objetivo lograr la inclusión de la sociedad civil en las decisiones de políticas públicas. De esta forma, durante la administración del presidente Vicente Fox se formularon diversas propuestas en materia de participación ciudadana entre las que resaltan: la creación de un marco jurídico para fomentar la participación de las OSC; la conformación de un registro de las OSC y su profesionalización.

Para continuar con el cumplimiento de este objetivo, el gobierno de Felipe Calderón ha previsto que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) sea la encargada de coordinar a las dependencias y entidades de la APF para apoyar las actividades de las OSC a través de algunas acciones, entre ellas: dotar de

¹ De manera complementaria a la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), el 9 de febrero de 2004, durante el gobierno de Vicente Fox, se impulsó la creación de dicha comisión, cuyo objetivo es lograr el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación coordinada de las acciones para el fomento de las actividades de las OSC.

Cuadro 1
Resultados de la operación de los mecanismos integradores
de la participación ciudadana, 2001-2007

<i>Concepto</i>	<i>Datos anuales</i>						<i>Estima- ción 2007</i>	<i>Enero-junio</i>		
	<i>Observado</i>							<i>2006</i>	<i>2007^p</i>	<i>Variación % anual</i>
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>				
Instituciones y organizaciones capacitadas	124	270	284	352	468	470	320	172	66	-61.6
Cursos de capacitación otorgados	3	5	4	8	9	12	8	5	2	-60
Reuniones de vinculación ciudadana	245	246	221	873	714	658	300	343	361	5.2
Atención a peticiones	5 335	362	2 375	889	848	537	300	346	237	-31.5
Padrón de organizaciones										
(Datos acumulados)	4 935	25 603	40 000	42 564	43 686	44 139	44 190	326	51	-84.4

Fuente: Tomado de Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, septiembre de 2007, p. 351.

financiamiento con fines de fomento; incentivar la participación de las OSC en asuntos de políticas públicas; crear mecanismos y puentes que faciliten que la OSC ejerzan sus derechos, y brindarles incentivos fiscales. A continuación, se presenta una síntesis de los avances reportados en el Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón en relación con estos temas. Asimismo, se contempla una comparación con lo efectuado por el gobierno de Vicente Fox.

En el Cuadro 1 se observa que los mayores cambios en la política de fomento a las actividades de las OSC se ha observado en los rubros que tienen que ver con la capacitación otorgada y el número de peticiones atendidas, sin embargo, las variaciones que se observan se relacionan directamente con la demanda y dependen de factores no controlados por Sedesol.

Por otra parte, en el Primer Informe de Gobierno se presentan los apoyos y estímulos públicos otorgados a las OSC durante el último año, donde se establece la entrega de 1 659 000 pesos correspondientes a 3 124 apoyos distribuidos en los siguientes rubros: económico 2 382, especie 97, capacitación 338, asesoría 91, servicios 23, difusión 25, concertación y coordinación 128 y otros 40. Sobre el particular, es necesario señalar que existe cierta inconformidad en la forma en que se definieron las reglas para que las OSC accedieran a recursos públicos.

De acuerdo con una investigación realizada en torno a la implementación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), en dicho instrumento “se agregaron obligaciones a las ya existentes [para las OSC, tales] como requisitos de inscripción al Registro (que implicaron costos de modificación de estatutos), la presentación de la Clave Única de Inscripción (CLUNI) para el acceso a recursos públicos y la entrega de informes anuales sobre el uso de estos recursos”.² De esta forma, las OSC actualmente tienen pocos incentivos para acceder a los apoyos públicos, si se toma en cuenta la cantidad de obligaciones que se contraen frente a los beneficios que se obtienen.

Eficacia y eficiencia gubernamental

Otro de los temas que se incluyen en este apartado sobre política interior tiene que ver con las condiciones básicas para contar con un gobierno eficiente y repre-

“Condiciones básicas para contar con un gobierno eficiente y representativo de la sociedad”

sentativo de la sociedad; legitimado por resultados eficaces y por la adopción de un nuevo tipo de gestión pública basado en resultados. En virtud de lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) se fijó el objetivo “Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos”, mediante las siguientes líneas de acción:

- Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información.
- Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.
- Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la APF.

² Mónica Tapia, “Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México”, en CESOP, *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, Cámara de Diputados, 2006, p. 116.

- Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la APF cumpla las metas planteadas.

En relación con los avances presentados en estas líneas, el ejecutivo federal reporta que se han llevado a cabo acciones para mejorar la operación integral de los procesos de prestación de bienes y servicios públicos y para la atención de la ciudadanía, a través de los siguientes instrumentos:

- La Secretaría de la Función Pública mejoró el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet) que comprende a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las administraciones de las 32 entidades federativas y a 471 municipios del país. Del 1 de diciembre de 2006 al 30 de junio de 2007, el Sistema Compranet registró 15 478 licitaciones públicas, de las cuales el 51.8%, es decir, 8 015 se realizaron por vía electrónica, que representaron un incremento de 2.5% con relación al mismo lapso del año anterior.
- Se instaló la infraestructura tecnológica para la operación de la Firma Electrónica Avanzada (FEA) en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).
- El Portal de Servicios Públicos de Calidad del Gobierno Federal fue reestructurado para brindar información a la ciudadanía sobre los programas con que cuenta la APF para mejorar la calidad de los servicios públicos: las Cartas Compromisos al Ciudadano y los Centros Integrales de Servicio. Del 1 de diciembre de 2006 al 31 de julio de 2007, se suscribieron 38 cartas compromiso, que sumadas a las 260 vigentes, hacen un total de 298. Asimismo, hasta el periodo reportado se han instalado 276 Centros Integrales de Servicio para informar a la ciudadanía sobre las características de las instituciones del Gobierno Federal, dónde están, qué trámites y qué servicios realizan.

También se informan las medidas que el Ejecutivo federal ha implementado para regular y transparentar los salarios de los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno. Para ello, el 4 de diciembre de 2006 se emitió el “Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la APF” (Decre-

to de austeridad) y, posteriormente los “Lineamientos específicos para su aplicación y seguimiento”.

Asimismo, en el Primer Informe de Gobierno, se reporta el envío al Congreso de la Unión del proyecto de Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, además de la solicitud de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73 y 127, relativas a las remuneraciones a que tienen derecho los servidores públicos. Lo anterior con el propósito de regular las percepciones de los servidores públicos a nivel federal, estatal y municipal.³

Por otra parte, para optimizar el uso, control y aprovechamiento de los inmuebles federales, del 1 de diciembre de 2006 al 31 de agosto de 2007 se han realizado diversas acciones en materia de la administración del patrimonio inmobiliario. Entre estas acciones destacan:

- Se elaboraron 12 acuerdos secretariales de desincorporación del dominio público de la Federación y 13 contratos de donación de inmuebles a favor del gobierno federal.
- Se autorizaron 307 adquisiciones onerosas de inmuebles para ser destinados a tramos carreteros y oficinas administrativas.
- Se realizaron 5 229 actualizaciones al Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal, 3 559 inscripciones en el Registro Público de la Propiedad Federal y 338 acciones catastrales.
- Se suscribieron las Bases de Colaboración con la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (Conae), que establecen los mecanismos que permiten el apoyo y asistencia técnica para aplicar los programas de ahorro de energía eléctrica, así como para mejorar la infraestructura eléctrica de los inmuebles federales.

Como parte de las líneas de acción para mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno federal, en el periodo comprendido del 1 de diciembre de 2006 al 31 de agosto de 2007, la SFP realizó el análisis y revisión de los conceptos que conformarán el nuevo marco jurídico del Servicio Profesional de Carrera (SPC).⁴ Destaca la elaboración, en julio de 2007, de la nueva propuesta de Reglamento de la

³ Esta ley fue aprobada por las cámaras de diputados y senadores, se turnó para su aprobación a los Congresos Locales. Disponible en: www.senado.gob.mx/iilsen/docs/agenda_legislativa/3_sal_ser_pu/in_240107.doc

⁴ El 10 de abril del 2003, se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC). A cuatro

Ley del Servicio Profesional de Carrera. Los principales beneficios que contempla este ordenamiento son:

- Descentralización de la operación en las dependencias, principalmente a través de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.
- Flexibilidad en diversos procedimientos, asegurando la eficacia de la normatividad y la vigilancia de ésta a través de los órganos internos de control en cada dependencia.

Por otra parte, al mes de junio de 2007 se reportan en el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) a 29 344 servidores sujetos al SPC, quienes representan 77% de los 38 253 puestos sujetos a la Ley del SPC. Asimismo, se destaca que de 22 608 servidores públicos han iniciado el proceso de certificación de sus capacidades con fines de permanencia y 2 212 funcionarios públicos sujetos al SPC concluyeron con los requisitos para obtener su nombramiento como servidores públicos de carrera (Cuadro 2).

Finalmente, en el rubro de eficiencia y eficacia gubernamental, se pretende adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que genere nuevos mecanismos de monitoreo y evaluación. Para ello, en marzo de 2007 el Ejecutivo federal, presentó una propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que consiste en un conjunto de procesos e instrumentos dentro del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la aplicación de

“Se pretende adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados”

años de la implementación de esta ley, las opiniones en torno a ella se encuentran divididas, para algunos la instauración del SPC ha sido positiva, en la medida en que existe una suerte de memoria institucional que permite mantener la continuidad de los servicios públicos aún cuando la ciudadanía cambia de gobernantes cada cierto tiempo. Además, estos mismos autores consideran que el SPC está íntimamente ligado a la democracia en el sentido en que es un instrumento efectivo para expresar los mandatos expresados en las elecciones, más que las demandas de grupos o individuos. José Luis Méndez, “El Servicio Profesional y la Consolidación Democrática”, Red Mexicana del Servicio Profesional/SFP, México, 2003; David Arellano, “¿Por qué un Servicio Profesional de Carrera es importante para una Democracia?” Red Mexicana del Servicio Profesional/SFP, México, 2004. No obstante, también existen señalamientos sobre el uso indiscriminado de una cláusula de excepción de la Ley del SPC, con la cual el gobierno federal designó por dedazo a 1 098 funcionarios entre diciembre de 2006 y abril de 2007 para plazas que debieron ser concursadas. “Evaden panistas el concurso de plazas federales”, *El Nacional* (17 de junio de 2007).

Cuadro 2
Registro de avance en la certificación de capacidades, 2006-2007

<i>Niveles de puesto</i>	<i>Total de servidores públicos sujetos a certificación</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>Total de servidores públicos de carrera con avance en el proceso de certificación</i>	<i>Estructura porcentual</i>
Director General	370	159	23	19	34	48	31	56	211	57
Dir. Gral. Adjunto	472	104	47	31	42	101	55	92	368	78
Director de Área	2 338	830	276	128	279	398	184	243	1 508	64
Subdirector	7 052	691	1 084	622	1 254	1 614	787	1 000	6 361	90
Jefe de Departamento	8 291	1 193	1 471	723	1 369	1 928	786	821	7 098	86
Enlace	12 066	5 004	1 850	1 109	1 906	835	1 362	0	7 062	59
Total	30 589	7 981	4 751	2 632	4 884	4 924	3 205	2 212	22 608	74

Fuente: Tomado de Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, septiembre de 2007, p. 363. El corte de información corresponde al 10 de julio del 2007.

los recursos públicos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.⁵

⁵ Los sistemas de presupuesto basados en resultados (Performance-Based Budgeting, PBB) tienen sus orígenes en el gobierno de Estados Unidos, específicamente en los acuerdos de desempeño que se formalizaron con la Ley de Desempeño y Resultados en el Gobierno (Government Performance and Results Act, GPRA) y con la Ley de Rendición de Cuentas en el Gobierno (Accountability in Government Act, AGA). Estos acuerdos fueron inspirados en esfuerzos similares llevados a cabo en Nueva Zelanda y el Reino Unido para incrementar la rendición de cuentas y la mejora del desempeño en instituciones de gobierno. Fueron transplantados a los Estados Unidos en 1993 gracias al programa Revisión Nacional del Desempeño (National Performance Review, NPR) que recomendó el uso de acuerdos de desempeño orientados a resultados en las agencias gubernamentales. Desde entonces, el empleo de sistemas de presupuesto basados en resultados se ha extendido a diversos países del mundo. Aunque la evaluación por resultados ya tiene alguna tradición operacional en México, este instrumento no ha podido ser incorporado del todo a los procesos de mejoramiento de la gestión pública en el país. Uno de los esfuerzos más representativos se refiere a la creación de la Nueva Estructura Programática, implementada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1997. De acuerdo con David Arrellano, “esta reforma implicó transformaciones en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores”. David Arellano, “Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México”, ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 24 al 27 de octubre de 2000, Santo Domingo.

Transparencia y rendición de cuentas

El último de los temas que se analizan en este documento se refiere a los principios normativos para que el gobierno se vea obligado a transparentar su actuación y a rendir cuentas a los ciudadanos. En esencia, en esta parte del informe se reporta sobre los avances en la implementación de mecanismos para que los ciudadanos sepan con qué fines se llevan a cabo las actividades gubernamentales y cuánto cuesta a la sociedad el desarrollo de las mismas. Para cumplir con la encomienda anterior, el ejecutivo federal planteó el siguiente objetivo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: “Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno”. Las líneas de acción que se llevan a cabo para cumplir este objetivo son las siguientes:

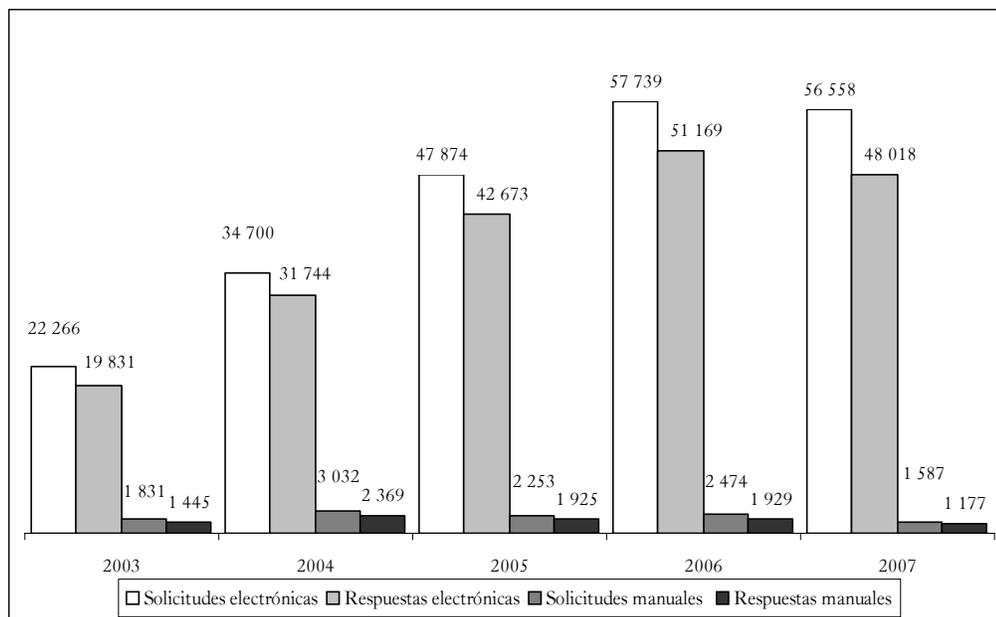
- Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.
- Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.
- Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

Uno de los avances más sobresalientes que se reportan en el primer informe gobierno en materia de transparencia y rendición de cuentas tiene que ver con la publicación del Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual tiene el propósito de introducir las bases para la regulación del acceso a la información en los tres ámbitos de gobierno.⁶ Esta reforma permitirá que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, se rijan por los mismos principios para garantizar el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información.

⁶ Esta reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007. Documento disponible en el siguiente *link*: http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148

“Principios normativos para que el gobierno se vea obligado a transparentar su actuación y a rendir cuentas a los ciudadanos”

Gráfica 1
Total de solicitudes y respuestas atendidas por el IFAI, 2003-2007



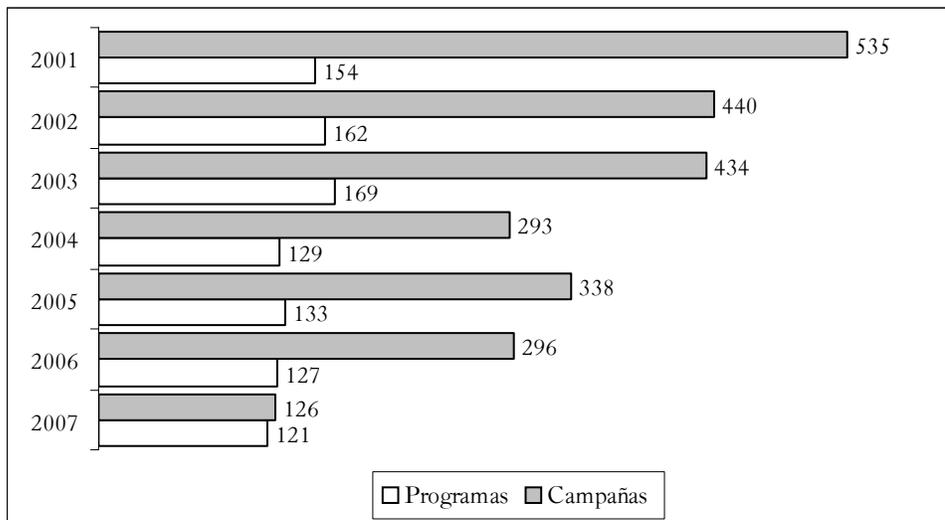
Fuente: Tomado de Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, septiembre de 2007, p.366. Las cifras para el año 2007, corresponden hasta el 31 de julio.

La información desempeña un papel trascendental en el proceso de democratización de nuestro país. Por ello, los ciudadanos deben tener acceso a más y mejor información sobre los asuntos públicos.⁷ El ejercicio de este derecho es garantizado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). En la Gráfica 1 se describe la evolución en el número de solicitudes atendidas por el IFAI.

Finalmente, en el Primer Informe de Gobierno, en su apartado de transparencia y rendición de cuentas, se reportan los avances logrados por la política de comunicación social del gobierno federal. Política que se orienta a informar sobre los programas y proyectos de gobierno, a fin de coadyuvar a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno, participar en la solución de los problemas nacionales y exigir la rendición de cuentas. Sobre el particular, se informa que de enero a junio de 2007 se autorizaron 121 estrategias y programas de comunicación social de un total de 123 recibidas, resul-

⁷ María Marván, *Democracia y Transparencia. Lecciones a dos años de vigencia de la Ley de Acceso a la Información en México*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.

Gráfica 2
Autorización de programas y campañas de comunicación social de la APF, 2001-2007



Fuente: Tomado de Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, septiembre de 2007, p.368. Las cifras para el año 2007, corresponden hasta el 31 de junio.

tado que significa un decremento de 4.7% en relación a lo observado en igual periodo de 2006. En ese mismo periodo, se difundieron 126 campañas de comunicación con información relativa a planes, programas y servicios de gobierno, con 19.2% menor a lo realizado en el lapso enero a junio de 2006.

Comentarios finales

Nuestro país cuenta con una sociedad civil que sigue reclamando la ampliación de canales institucionales de participación que le permitan potenciar su capacidad de contribución al diseño y ejecución de políticas públicas. En este documento, hemos constatado los esfuerzos realizados en la reglamentación de las actividades de las organizaciones civiles, en la mejoría de la eficiencia del gobierno federal y en el acceso a la información pública. Los resultados presentados durante el Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón en estas materias, demuestran que la participación ciudadana y una nueva gestión pública basada en resultados y acciones transparentes, son instrumentos de apoyo y complemento para garantizar la gobernabilidad democrática en el país.

R E P O

C R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura

REPORTE

CONTENIDO

TEMAS SELECTOS DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO
DEL EJECUTIVO FEDERAL

POLÍTICA ECONÓMICA

- 1 Introducción
- 9 Economía competitiva y generadora de empleos
- 29 Promoción de la productividad y la competitividad
- 35 Creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)
- 42 Turismo
- 50 Política de desarrollo regional integral
- 58 Telecomunicaciones
- 64 Transportes
- 71 Hidrocarburos y energía eléctrica

CONTENIDO

Introducción

Una de las prioridades del gobierno federal es abatir la pobreza y la desigualdad que siguen afectando a millones de mexicanos. Para lograrlo, es necesario promover un crecimiento más dinámico y sostenido de nuestra economía, lo que debe traducirse en más y mejores empleos, así como en una mayor calidad de vida para las familias mexicanas.

La política económica ha mantenido y fortalecido la estabilidad económica del país mediante un manejo responsable de las finanzas públicas y la aprobación de una importante reforma al sistema de pensiones de los trabajadores del Estado.

En este documento se analiza qué elementos han permitido lograr esta estabilidad a pesar de la desaceleración económica de nuestro principal socio comercial y la volatilidad de los mercados financieros, lo cual ha permitido atraer un importante monto de recursos de inversión extranjera directa, y un ligero repunte en materia de generación de empleos.

Un gran reto representa para el país continuar con el proceso de consolidación económica y revertir el fuerte retraso que en materia de igualdad de oportunidades se tiene, generar los empleos que permitan hacer frente a las necesidades que anualmente se registran, revertir la pérdida de competitividad en el escenario internacional, disminuir la fuerte dependencia de los ingresos públicos del petróleo, reducir el flujo migratorio hacia Estados Unidos, contrarrestar el bajo crecimiento económico, aumentar la baja productividad, entre otros grandes retos.

Estabilidad y crecimiento económico

El principal indicador de crecimiento de nuestra economía registró una importante contracción al inicio del año derivado de la desaceleración de la economía estadounidense, sin embargo la formación bruta de capital fijo principalmente privado fue el principal motor, superando al consumo interno, el cual durante el primer trimestre registró un crecimiento de 2.7%, cifra por debajo de la registrada en el primer trimestre del año anterior, donde se alcanzó un crecimiento de 6.5 por ciento.

La estabilidad económica, la importante entrada de divisas tanto por inversión extranjera directa, remesas de los trabajadores mexicanos en el exterior y por concepto de turismo, han permitido acumular un importante monto de reservas internacionales que acompañado de un manejo adecuado de la política monetaria y crediticia en México, como se verá en el análisis que más adelante se presenta, han permitido que en los últimos años la tendencia de las tasas de interés se encuentren en sus mínimos históricos permitiendo la expansión del sistema financiero mexicano, así como promoviendo el crédito tanto al consumo como al crédito a la vivienda.

Política hacendaria para la competitividad

La aplicación de una política fiscal responsable y eficiente, y el manejo adecuado de la deuda son componentes medulares de la estrategia de desarrollo para mantener la estabilidad y asegurar que los recursos públicos se obtengan de la manera más justa y eficiente, y que se asignen correctamente para maximizar su impacto social.

Durante los últimos años las finanzas públicas han registrado un importante avance en cuanto al control del déficit público como en materia de eficiencia recudatoria, que ha permitido incrementar su nivel como proporción del PIB, sin embargo, a pesar de lo anterior aún continúa siendo muy bajo en comparación con los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) así como de países con menor tamaño económico, tal y como más adelante se mostrará en el apartado relativo a las finanzas públicas.

Por lo anterior, la reforma integral de la hacienda pública que recientemente fue aprobada en el Congreso de la Unión es considerada como un primer

paso en el avance en esta materia. Aún quedan muchos retos, tanto en materia de ingresos como en materia de eficiencia en el gasto gubernamental y federalismo fiscal, que a través de mecanismos institucionales permitan incrementar la calidad del gasto público.

Sistema financiero eficiente

Una economía con un sistema financiero eficiente cuenta con una mayor capacidad de crecimiento, ya que, entre otras cosas, facilita la canalización de recursos hacia proyectos productivos. Más importante aún es el impacto que puede tener la inclusión de todos los estratos de la población en el proceso de desarrollo económico, permitiendo un salario bien remunerado, el acceso al crédito y la posibilidad de enfrentar con éxito los diferentes riesgos.

El fortalecimiento del marco legal del sistema financiero, la transparencia en los servicios de la banca, la consolidación de la banca de desarrollo, el desarrollo de indicadores de desempeño del sistema bancario y no bancario, son sólo algunos temas que el Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón presenta y que más adelante se detallan.

Promoción de la productividad y la competitividad

México ha realizado esfuerzos importantes para insertarse competitivamente en la nueva economía global. La adopción de acuerdos comerciales con América del Norte y con la Unión Europea, ha constituido una poderosa herramienta para promover el comercio, la inversión y el empleo.

Considerando el índice de competitividad 2006, México ocupa el lugar 33 de 45 países, retrocediendo tres posiciones y se coloca entre los seis países que más posiciones perdieron, junto con Bolivia, Israel, El Salvador, Venezuela y Polonia. En el índice 2004, México era el segundo país más competitivo de Latinoamérica, hoy es quinto, superado por Chile, Costa Rica, Brasil y Colombia, como más adelante se analizará.

Creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas

El gran número de micro, pequeñas y medianas empresas, el número de personas que dependen de estas unidades económicas, el bajo valor agregado que generan, la reducida productividad en comparación de las grandes empresas, la reducida adaptación tecnológica, el reducido financiamiento público como privado, son sólo algunos aspectos que resulta de nuestro interés revisar.

Si bien los recursos gubernamentales en apoyo a la Mipymes han crecido rápida y constantemente durante los últimos años, aún siguen siendo insuficientes, por lo que el Informe de Gobierno nos muestra las principales acciones que el Ejecutivo ha implementado para abatir la problemática por la que atraviesa este sector, motor de nuestra economía.

Sector rural

Las políticas agroalimentarias en esta administración están alineadas para que las actividades que se realizan en el campo y mares transiten hacia la modernidad en sinergia con otras actividades no agropecuarias del medio rural, a efecto de que los productores del sector: produzcan alimentos suficientes y de calidad para las familias mexicanas, alcancen niveles competitivos y posicionen sus productos en los mercados nacional e internacional, y enfrenten los retos y oportunidades que implican los cambios tecnológicos, la biotecnología y la tendencia mundial hacia la producción de bioenergéticos bajo principios de sustentabilidad.

El presupuesto modificado anual autorizado para el mes de julio a la SAGARPA ascendió a 58 469 millones de pesos, que en términos reales significa un incremento de 15.8% respecto a lo ejercido en 2006. Destaca la mayor asignación de recursos a los programas Alianza para el Campo y el Desarrollo Pesquero, con aumentos de 36.4 y 52.8% real con respecto al ejercido total en 2006.

El gobierno del presidente Calderón enfocará sus acciones a instrumentar programas de impulso al desarrollo rural, aumentar el ingreso de los productores, mediante el incremento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios y pesqueros, la integración y fortalecimiento de las cadenas productivas, aumentar el financiamiento y capitalización en el medio rural,

instrumentar mecanismos eficientes para abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles.

Mención especial merece el plan emergente para la producción de maíz, frijol, caña de azúcar y leche que el gobierno federal implementó para elevar la competitividad de las cadenas productivas de estos productos.

Sector minero

México se encuentra en una posición importante a nivel mundial en materia minera, al situarse entre los primeros 12 productores de 18 metales y minerales. Para fortalecer ese posicionamiento y elevar la competitividad e integración de las empresas mineras, durante el 2007 se promovió el crecimiento de la inversión. Durante el 2006 la inversión en el sector minero alcanzó 1 923 millones de dólares y para el presente año se estima que las inversiones lleguen a ser cercanas a los 2 156 millones de dólares.

El Fideicomiso de Fomento Minero (Fifomi), uno de los principales apoyos gubernamentales para este sector, programó colocar en este año créditos por 4 400 millones de pesos para proyectos productivos de 520 empresas del sector minero y su cadena productiva, 90% de los cuales serán colocados a través de intermediarios financieros y el restante 10% se distribuirá mediante créditos directos u operaciones de primer piso.

Turismo

Debido a la importancia del turismo en el crecimiento económico, en la generación de empleos, en la preservación del medio ambiente y en su aportación al desarrollo regional, este sector es reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 como una prioridad nacional, para lo cual ha puesto en marcha estrategias que buscan posicionar a México como un país líder con servicios turísticos de calidad internacional, a través del fomento a la competitividad de sus empresas y la diversificación de sus mercados, productos y destinos, tal y como se analiza más adelante.

Desarrollo regional integral

El país ha mostrado históricamente un patrón de concentración geográfica de los asentamientos humanos que persiste hasta nuestros días. En 2007, 56.6% de la población se encuentra ubicada en las regiones centro y sur-sureste. La canalización de recursos federales a las entidades federativas busca alcanzar una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para generar la infraestructura económica y social, combatir la pobreza y la marginación e impulsar un crecimiento equilibrado que mejore la calidad de vida de la población. En este sentido, la infraestructura carretera regional y el fondo de inversión en infraestructura así como los avances en la operación de proyectos detonadores del desarrollo regional forman parte de las principales acciones que el presidente Calderón presenta en su informe de gobierno y que se detallarán en los siguientes apartados.

Telecomunicaciones y transportes

Durante 2007 la política de telecomunicaciones y transportes aplicada por el gobierno federal se ha orientado a afianzar su papel regulador, normativo y promotor en este ámbito, y dar cauce a la participación privada en el desarrollo del sector. En julio de 2007 se publicó el Programa Nacional de Infraestructura en el cual se compromete llevar a cabo el programa carretero más extenso que se haya plateado administración alguna y concluir 100 proyectos carreteros durante el presente sexenio. En el subsector de las comunicaciones, se busca una mayor competencia que redunde en mejores precios y calidad de los servicios.

Energía, hidrocarburos y electricidad

La Secretaría de Energía ha promovido el objetivo de maximización del valor económico de largo plazo de las reservas de hidrocarburos, que consiste en otorgar un mayor énfasis a las actividades de exploración y desarrollo de campos, revisar la cartera de oportunidades exploratorias con criterios técnicos y económicos rigurosos, y la asignación prioritaria de recursos a los yacimientos

con mayor rentabilidad. Con esta estrategia se espera incorporar en 2007, reservas posibles totales equivalentes al 75% de la producción anual.

En el presupuesto de Egresos de la Federación 2007 se le autorizó a Pemex un gasto de inversión de 211 106 millones de pesos. Del total, 56 235 millones de pesos corresponden a inversión presupuestaria y 154 870 millones de pesos a Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas).

El gobierno federal en materia de electricidad estableció como su objetivo principal suministrar el servicio de energía eléctrica con la calidad requerida y a precios competitivos a toda la sociedad, impulsando el uso eficiente de la energía mediante la utilización de tecnologías que permitan disminuir el impacto ambiental generado por los combustibles fósiles tradicionales.

Sector hidráulico

La inversión para el desarrollo, conservación y operación de la infraestructura hidráulica que se estima realizar durante 2007 es de 24 986 millones de pesos, 34.6% más en relación con los 17 937 millones de pesos ejercidos en 2006.

Para 2007 se tiene programado proporcionar el servicio de agua potable a 1.1 millones de habitantes que carecían del mismo con lo cual se alcanzará una cobertura de agua potable de 89.8%, en la localidades urbanas y rurales se prevé incorporar aproximadamente a 700 mil y 400 mil habitantes respectivamente.

Economía competitiva y generadora de empleos

Juan Carlos Amador Hernández

La política económica del presidente Felipe Calderón busca estar orientada a lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Crecimiento y generación de empleos son dos elementos clave que tanto la administración del presidente Vicente Fox como la actual administración consideran como objetivo central de la política económica instrumentada.

Para el logro de este objetivo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 plantea una estrategia integral basada en 5 ejes de acción. En el ámbito económico, dada la prioridad de contar con una economía con mayor crecimiento y capacidad para generar empleos que permita una reducción sostenida de la pobreza, se considera prioritario seguir una estrategia que fomente mayor inversión en capital físico, amplíe las capacidades de las personas, y promueva un crecimiento elevado de la productividad. Es innegable que los beneficios de la política económica que genere crecimiento, se traducen en beneficios como la consolidación del Estado de derecho, una mayor seguridad, mayores oportunidades, entre otros, que generan un ambiente propicio para que los ciudadanos mexicanos gocen plenamente del producto de su trabajo y a las empresas tener certidumbre en sus inversiones.

Los objetivos rectores en política económica de la presente administración en comparación con los de la administración del presidente Vicente Fox resultan en su esencia similares, es decir, el tema del crecimiento sostenido, la generación de empleos y el tema de la competitividad son la base del planteamiento de la conducción económica de nuestro país.

En este sentido, es importante precisar que a diferencia del primer año de Vicente Fox, la administración actual no inicia su gobierno con tasas negativas

en materia de crecimiento como el caso del sexenio pasado que inició con un crecimiento nulo durante el primer año, lo que marcó el inicio del incumplimiento de la propuesta de campaña de crecer al 7 por ciento.

Cuadro 1
Objetivos rectores en política económica

<i>Lic. Vicente Fox Q.</i> 2001 – 2006	<i>Lic. Felipe Calderón H.</i> 2007 - 2012	
<ul style="list-style-type: none"> - Lograr un crecimiento económico estable y dinámico, vinculado a la globalización y que sea capaz de aprovechar las herramientas que brinda la nueva economía. - Elevar y extender la competitividad del país. La extensión de los frutos de la apertura y de la competitividad a segmentos más amplios de la población. - Conducir responsablemente la marcha económica del país. Un entorno macroeconómico cierto y estable. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generador de empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. - Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico y sostenido y acelerar la creación de empleos. - Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal. 	<p>El Gobierno del Presidente Vicente Calderón busca lograr una tasa de crecimiento de la economía del 5% al final del sexenio, y busca crecer en promedio a una tasa del 3.5% en promedio anual.</p> <p>El lograr un crecimiento estable y dinámico, acelerado y generador de empleos, no es únicamente un factor interno. Este objetivo planteado también por el Gobierno de Vicente fox, quien logró un crecimiento promedio anual de tan sólo 2.7%, es el resultado de múltiples factores tanto internos como externos, entre ellos la elevada dependencia de la economía estadounidense.</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y 2007-2012.

Estabilidad y crecimiento económico: indicadores macroeconómicos fundamentales

Crecimiento económico

En los últimos años, el crecimiento promedio de la economía ha sido insuficiente para abatir grandes rezagos tanto económicos como sociales. La presente administración espera lograr un crecimiento promedio anual del producto interno bruto del 5% al final del sexenio,¹ cifra que contrasta con el logrado en los últimos tres sexenios, ya que la economía alcanzó una tasa de crecimiento

¹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México 2007, p. 84.

promedio de 3.9% en el sexenio de Carlos Salinas, de 5.5% en el sexenio de Ernesto Zedillo y de 2.7% durante el sexenio de Vicente Fox.

Durante el sexenio de Vicente Fox, la economía mexicana atravesó por dos fases identificadas. La primera de ellas abarcó el período 2001-2003 y se caracterizó por una desaceleración de la actividad productiva, la inversión y el empleo. Los determinantes fundamentales de esta fase fueron: *i)* el bajo crecimiento que padeció la producción industrial estadounidense desde 2001; *ii)* la mayor presencia comercial de China en los mercados globales; y *iii)* la reconfiguración del sector automotriz en México. En este lapso el valor real del PIB creció a una tasa promedio anual de 1.1 por ciento.²

Durante la segunda fase 2004-2007 se registró una expansión significativa de todos los componentes de la oferta y demanda agregada. Los determinantes fundamentales de esta expansión fueron: *i)* la recuperación de la producción manufacturera estadounidense y de la producción del sector automotriz; *ii)* la adaptación de las empresas exportadoras mexicanas a un entorno internacional con mayor competencia; y *iii)* la estabilidad macroeconómica junto con la consolidación del sistema financiero mexicano, lo cuál permitió un desarrollo del mercado interno. A lo largo de este periodo el valor real de la economía aumentó en promedio a una tasa anual de 3.7 por ciento.

En los primeros meses de la administración del presidente Felipe Calderón, la economía mexicana enfrentó un ritmo de expansión de la producción menor con respecto al año anterior. Esta desaceleración económica se explica fundamentalmente por la fuerte desaceleración de la economía de Estados Unidos, lo cuál ha impactado en la industria manufacturera tanto de ese país como de México. Lo anterior demuestra el fuerte vínculo existente entre la producción industrial de los Estados Unidos y su impacto en el dinamismo de las exportaciones petroleras y manufactureras de nuestro país.

Se estima que la economía mexicana crecerá durante 2007 a una tasa anual de 3.0%. Esta cifra es superior a la tasa de 2.7% publicada en los anexos del Primer Informe de Gobierno al primer semestre. Las estimaciones se elevaron en virtud de que las exportaciones mexicanas y la fabricación de vehículos tuvieron un desempeño más dinámico.

Sin embargo, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el consumo privado de los hogares del país en

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2008*, México, 2007, pp. 107-110.

bienes y servicios creció 4.6% a tasa anual y en términos reales durante el segundo trimestre de 2007, de esta manera, este indicador reportó su mayor variación anual desde el cierre de 2006 y se situó por arriba de 3.6% esperado por el consenso de analistas económicos.

En contraste, el gasto de consumo del gobierno disminuyó 1.6% anual en el segundo trimestre de 2007. En cuanto a la inversión en capital fijo, ésta mostró un alza de 6.9% en el segundo trimestre del año comparada con la del mismo lapso de 2006. El componente importado de la inversión fija registró un ascenso de 13.8% y el nacional de 2.3 por ciento.

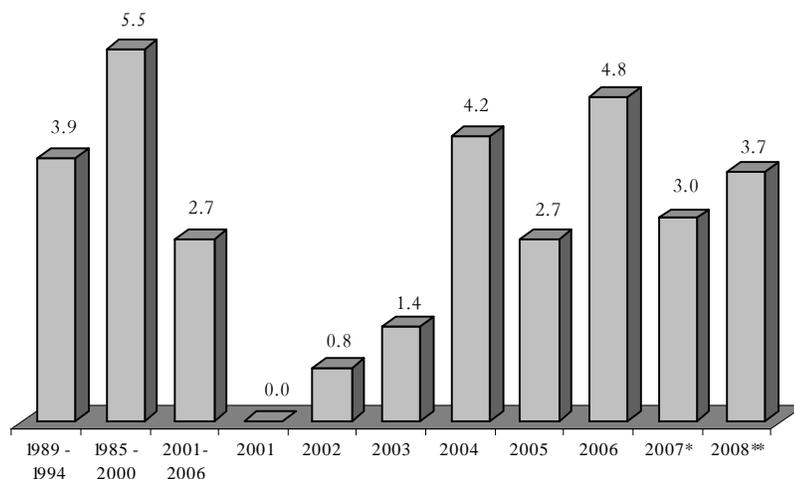
Al comparar los resultados del segundo trimestre con los obtenidos en el primero de 2007, se tiene un crecimiento acumulado del consumo privado de 4.1%, la formación bruta de capital fijo 5.9% y las exportaciones de 3.9%, mientras que el consumo del gobierno general disminuyó 2.7% en el periodo de referencia. Así, la demanda final alcanzó una variación de 3.9% en los primeros seis meses de este año en comparación con igual semestre de 2006.

Asimismo, durante el segundo trimestre de 2007, el PIB que generó el sector de la industria creció 3.81%; sin embargo, durante el mismo periodo de 2006 avanzó 8% anual. Al igual que en el sector secundario, el crecimiento total del PIB sigue una tendencia descendente, así lo demuestra el avance de sólo 2.68% que reportó durante el primer semestre de 2007; un año antes el PIB había aumentado 5.19 por ciento.

El país podría sufrir mayores disminuciones en sus indicadores por la desaceleración que enfrenta Estados Unidos desde el año anterior y que se ha agudizado con la reciente crisis hipotecaria. Hasta el segundo trimestre de 2006, el PIB estadounidense reportaba un crecimiento de 3.22%; en el mismo lapso de este año el avance fue de 1.78% anual.

La situación económica de Estados Unidos, derivado de la crisis hipotecaria, ha generado una fuerte recesión en la industria de la construcción, disminuyendo el consumo y provocando una disminución de las remesas enviadas a nuestro país. Los efectos de una situación de esta naturaleza se reciente con mayor profundidad en el saldo de la cuenta corriente y en el consumo familiar en México, adicionalmente el déficit de la balanza comercial se incrementa. Esta situación contrasta con la importante entrada de inversión extranjera directa durante el primer semestre del 2007 que compensa ambos desequilibrios.

Tasa de crecimiento promedio anual del producto interno bruto



* Para el año 2007 son estimaciones de la SHCP.

** Considera un crecimiento del 3.5% sin reforma fiscal o de 3.7% con reforma fiscal.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2008*, México, 2007.

Estabilidad financiera: política monetaria, inflación y tasas de interés

La política monetaria y crediticia forman parte de la política económica general y financiera en particular, y está constituida por el conjunto de medidas e instrumentos que aplica el Estado con el objeto de regular y controlar el sistema monetario y crediticio de un país. Estas operan específicamente a través de los siguientes factores: la oferta de crédito en relación con su demanda; el proceso de crédito; el volumen de dinero, y la liquidez general de la economía. Tales factores tendrán una importancia variable según sea la estructura económica y financiera de un país, de la cual dependerá también la efectividad de los controles monetarios.

En este sentido, en los últimos años, el Banco de México como organismo autónomo, ha logrado una coordinación disciplinada y estrecha entre la política fiscal y monetaria, favoreciendo el descenso en las tasas de interés y la disminución de la inflación.

La tasa de inflación, que mide el cambio porcentual del índice de precios, ha mostrado una constante disminución durante los últimos años. Durante el sexenio 1989-1994 la inflación promedio anual fue de 15.9%, cifra que se ubica por debajo de la observada durante el sexenio de Ernesto Zedillo y cuyas causas derivan fundamentalmente por la grave crisis económica registrada en 1995, situación que generó que durante el periodo 1995-2000 se registrara una tasa del 22.5% en promedio anual. En el sexenio de Vicente Fox bajo una política monetaria restrictiva permitió mantener la estabilidad de precios cuyo promedio anual se ubicó en 4.4%, inflación cercana a la meta que ha establecido el Banco de México del 3% +/- 1 puntos porcentual como margen de error.

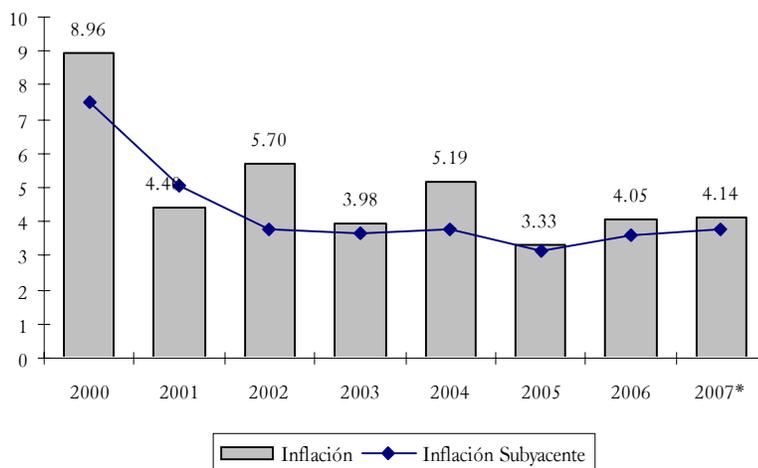
Entre diciembre de 2002 y julio de 2007 la tasa anual de inflación disminuyó en 1.56 puntos porcentuales, al pasar de 5.7 a 4.14%. Esto se tradujo en una fuerte reducción de las expectativas inflacionarias, lo cual se reflejó en una estabilización de las tasas de interés en niveles relativamente bajos y en una reducción del riesgo asociado a México; es decir, la tasa de interés de los CETES a 28 días se ha mantenido alrededor de 7% mientras que el riesgo país se ha reducido sustancialmente.

El objetivo de Banco de México y del gobierno de Felipe Calderón, es continuar con una política monetaria que genere estabilidad de precios y que permita ubicar a este indicador en niveles similares a los de nuestros principales socios comerciales. Sin embargo, desde mediados de 2006 se han registrado presiones inflacionarias derivados de un choque de oferta en los alimentos tanto procesados como de origen agropecuario.

Presionado por el encarecimiento de la leche pasteurizada y fresca, el índice nacional de precios al consumidor (INPC) de julio mostró un repunte de 0.42%, el nivel más alto observado para un mes similar desde 1999; con ello, la inflación anual se ubicó en 4.14%, 0.16 puntos mayor respecto al mes anterior, y ligeramente por arriba de la meta establecida para este año que es del 4% como límite superior.

Respecto a la inflación no subyacente, la cual considera los precios de los bienes y servicios administrados y concertados, agropecuarios y de la educación, se ubicó en julio de 2007 en 4.93% registrando un descenso de 0.03 puntos porcentuales en comparación con el cierre de 2006, lo cual se explica por un menor crecimiento en los precios de las frutas y verduras, en particular del jitomate, cebolla y limón.

Tasa de inflación e inflación subyacente 2000-2007

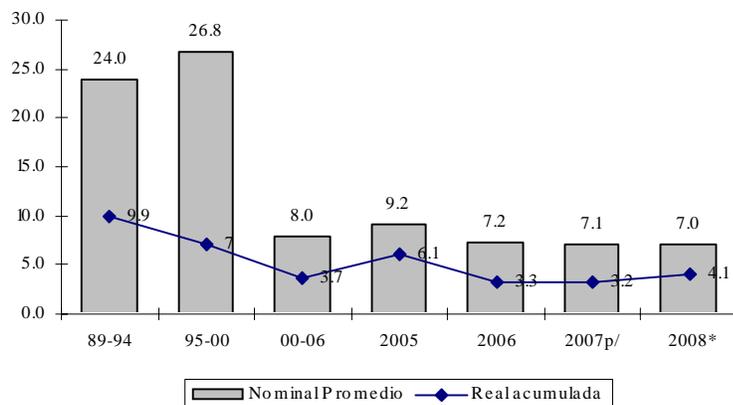


* Cifra a julio de 2007.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

Otro indicador de la estabilidad financiera es la que tiene que ver con la tasa de interés promedio anual de CETES a 28 días, la cuál durante el sexenio de Vicente Fox registró sus mínimos históricos de los últimos cuatro sexenios, situación que ha influido en la disminución del costo de cualquier tipo de crédito. Lo anterior fomentó el crecimiento sostenido del crédito bancario.

Tasa de interés nominal promedio y real acumulada



P/ Cifra A julio de 2007.

* Marco macroeconómico con reforma hacendaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2008*, México, 2007, p. 117.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

La disminución de la tasa de interés en conjunto con una serie de reformas legales ha permitido fortalecer el sistema financiero, generar mayores oportunidades de consumo, ahorro e inversión, ya que las familias pueden acceder más fácilmente a un crédito hipotecario o automotriz; los trabajadores pueden obtener un préstamo para comprar herramienta y equipo para mejorar su productividad; las empresas pueden financiar su inversión en pesos a largo plazo y los inversionistas optan por instrumentos más sofisticados.

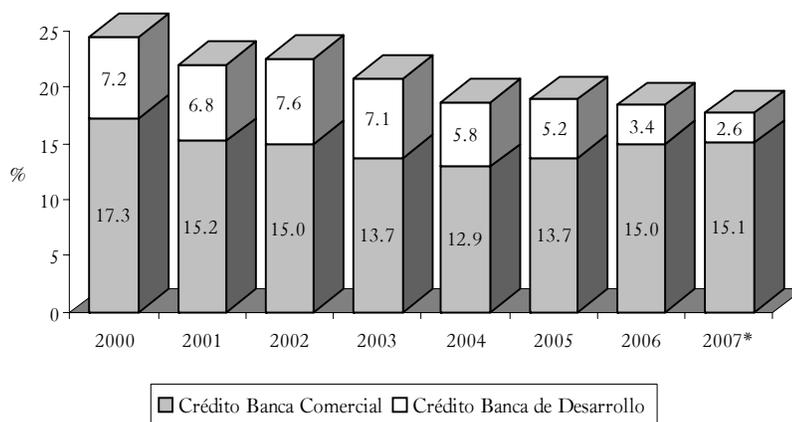
En ese sentido, los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Felipe Calderón establecen que el sistema financiero será el detonador del crecimiento económico, que conjuntamente con las bases establecidas en el sexenio pasado permitirán generar condiciones más adecuadas para el acceso al crédito.

<i>Lic. Vicente Fox Q. 2001-2006</i>	<i>Lic. Felipe Calderón H. 2007-2012</i>
<p>Un sistema financiero sólido y eficaz en el apoyo al aparato productivo.</p> <p>El ahorro interno se fortalecerá y el sector financiero volverá a ser el pilar del círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento.</p>	<p>Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional</p>

Durante la administración de Vicente Fox se impulsaron diversas iniciativas que fortalecieron al sistema financiero mexicano, lo anterior permitió lo siguiente:

- El ahorro financiero se incrementó como proporción del PIB de 41.2% en diciembre de 2000 a 55.1% a junio de 2007.
- El financiamiento total otorgado por el sistema financiero mexicano al sector privado creció como proporción del PIB en 8.7 puntos porcentuales entre 2000 y junio de 2007 al pasar de 17.9 a 26.6%. En este periodo este indicador acumuló un crecimiento real de 88.1%, lo cual representó un incremento anual promedio de 10.2 por ciento.

Crédito de la banca comercial y la banca de desarrollo¹ (% del PIB)



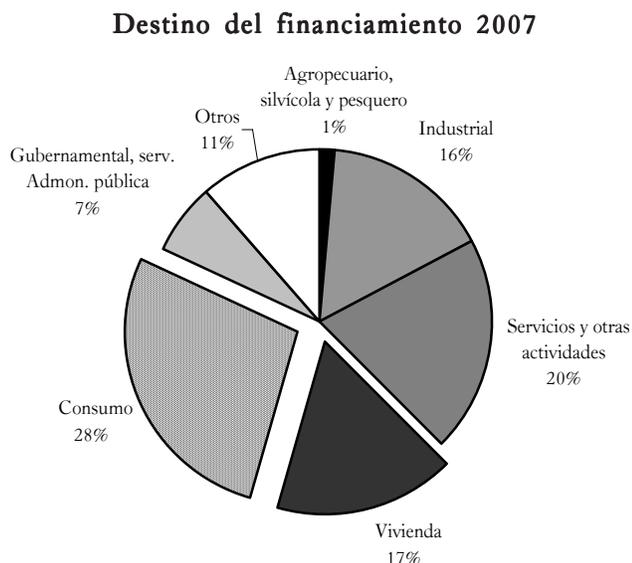
¹ Corresponde al crédito total que incluye la cartera vigente y la cartera vencida.

* Cifras preliminares de junio de 2007.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

Por destino de financiamiento, el crédito al consumo, el hipotecario y el comercial se expandieron en 574.6, 67.6 y 51.2%, respectivamente. Entre finales de 2000 y junio de 2007 el crédito vigente directo de la banca comercial al sector privado aumentó en 7.1 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 6.1 a 13.2%. La estructura porcentual muestra un importante incremento del peso del consumo dentro de la cartera de crédito de la banca comercial al pasar del 5% en el 2000 al 28% en junio de 2007, lo anterior implicó una disminución en su participación de 4 puntos porcentuales del crédito a la vivienda, el sector industrial por 2 puntos porcentuales y otros rubros de la cartera vigente.

Con respecto al sistema financiero también es importante resaltar algunos indicadores de la banca comercial. El índice de morosidad del sistema, que mide la relación de la cartera vencida respecto a la cartera total, alcanzó al segundo trimestre de 2007 un coeficiente de 2.3%, 0.5 puntos porcentuales superior al registrado en el mismo lapso del año anterior, sin embargo es inferior al registrado en el año 2000 que fue de 5.8% y en el 2001 fue de 5.1%. Durante los primeros meses de la administración de Felipe Calderón se registró un mayor ritmo de crecimiento de la cartera de crédito vencida en relación con la creación de estimaciones preventivas para riesgos crediticios, dado que estas últimas aumentaron 18.3% en términos anuales reales, mientras que la cartera de crédito vencida creció 47.7% anual real.



Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, Primer Informe de Gobierno, México, septiembre de 2007.

Mercado cambiario, riesgo país y reservas internacionales

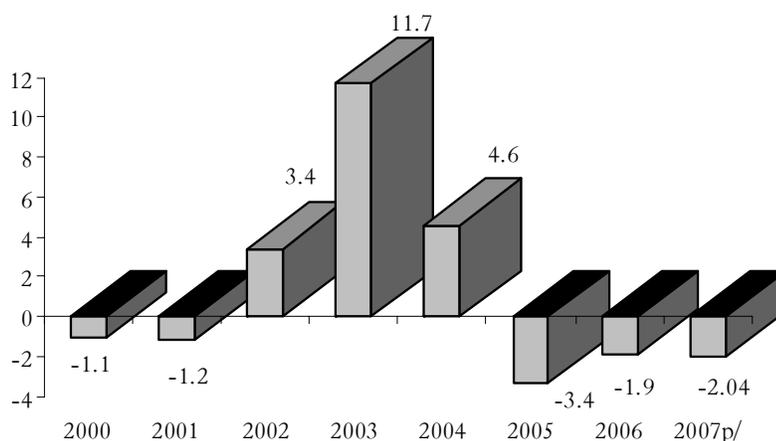
La administración 2001-2006 mantuvo vigente el régimen cambiario de libre flotación, ya que ha demostrado su efectividad para absorber ordenadamente los choques provenientes del exterior, mecanismo que ha contribuido a fortalecer el entorno macroeconómico estable, en virtud de que permite ajustes graduales y frecuentes a los choques externos; promueve una modificación en la

composición de los flujos de capital a favor de los flujos de largo plazo, como inversión extranjera directa; reduce la posibilidad de ataques especulativos frente a la moneda; y evita la acumulación de desequilibrios en las cuentas externas.

“La administración 2001-2006 mantuvo vigente el régimen cambiario de libre flotación”

Durante la mayor parte del primer trimestre de 2007, el tipo de cambio del peso frente al dólar registró presiones al alza como consecuencia de la volatilidad internacional asociada a la incertidumbre sobre la magnitud de la desaceleración en la economía de Estados Unidos, los altos precios del petróleo y a la mayor restricción monetaria en Europa y Japón. A finales de julio se observaron presiones al alza en la paridad, como consecuencia de la incertidumbre que prevaleció en el sector

Tipo de cambio promedio anual (Variación anual %)



p/ Cifras preliminares de junio de 2007.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

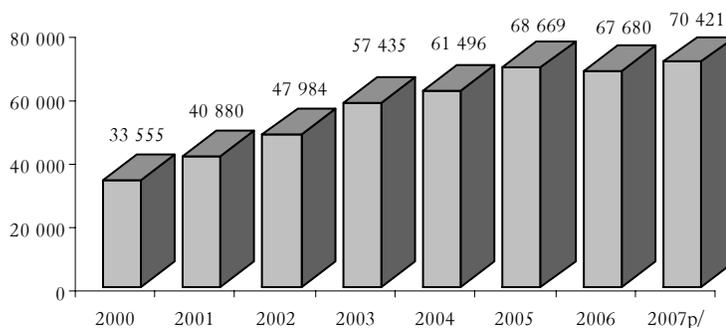
hipotecario estadounidense, aunque a partir del 21 de agosto se registró una recuperación del peso. El 24 de agosto el tipo de cambio spot se ubicó en 11.03 pesos por dólar, lo que implicó una depreciación nominal de 2.04% con respecto al cierre de 2006.

La fortaleza de los fundamentales macroeconómicos del país, la consistencia de las políticas fiscal y monetaria, la modernización del sistema financiero y un entorno internacional más favorable en los años recientes, han sido factores que, en conjunto, contribuyeron a que las reservas internacionales netas de México alcanzaran los mejores niveles en décadas.

Las reservas internacionales netas, definidas como la diferencia entre las reservas internacionales brutas y los pasivos de corto plazo del Banco de México, se situaron en 70 420.7 millones de dólares al cierre del 17 de agosto de 2007, monto que resultó mayor en 2 741 millones de dólares respecto a lo alcanzado a finales del año anterior.

Dado el alto nivel de reservas, se pudieron llevar a cabo importantes operaciones de amortización anticipada de la deuda externa. Estas condiciones favorables en los mercados locales permitieron amortizar anticipadamente créditos con los organismos financieros internacionales, así como también se pagaron por anticipado bonos soberanos, emitidos en los mercados internacionales.

Reservas internacionales (millones de dólares)



p/ Cifras preliminares de agosto de 2007.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

Este importante monto histórico de reservas internacionales deriva fundamentalmente de la entrada de remesas de los mexicanos radicados en el exterior, los ingresos por las exportaciones petroleras, así como el flujo de inversión tanto directa como en los mercados internacionales.

Las remesas familiares enviadas a México, preponderantemente desde Estados Unidos, se han convertido en una de las fuentes de divisas para nuestro país. Durante el año 2006 el monto de remesas ascendió a 23 053 millones de dólares, es decir, se triplicó al observado en 2000 y representó 2.7% del PIB. Para el 2007 hasta el mes de junio las remesas alcanzaron 11 707 millones de dólares.

La evolución observada en los últimos años se debió a los siguientes factores:³

- Cobertura de los registros. A partir del año 2000, el Banco de México instrumentó medidas para mejorar la cobertura de la estadística de remesas familiares, a lo que se sumaron intermediarios financieros, lo anterior generó que durante estos últimos años se registrara un mayor crecimiento debido a su mejor medición.
- Menor costos y mayor uso de las transferencias electrónicas. La reducción en el costos de los envíos ha fomentado el crecimiento de los mismos. Entre 1999 y 2006, el costo total de envíos de dinero provenientes

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2008*, México, 2007, p. 37.

de Estados Unidos se redujo en 63.5%, es decir, a una tasa anual promedio de 9.1%. Cabe señalar que la disminución de los costos está relacionada con la mayor disponibilidad de medios para realizar envíos de manera electrónica. Entre 1995 y 2006 este tipo de envío incrementó su importancia relativa de 51.1% a 92.6% del total de remesas.

- Ciclo económico de Estados Unidos. Entre 2003 y mediados de 2006 la economía estadounidense tuvo un ritmo de crecimiento acelerado, lo que se reflejó en un mayor ingreso de sus habitantes, y en consecuencia, de los envíos de remesas familiares.

En este sentido, las perspectivas de expansión de las remesas familiares dependerán, fundamentalmente, de la recuperación de la economía norteamericana, toda vez que los efectos contables parecen haber concluido.

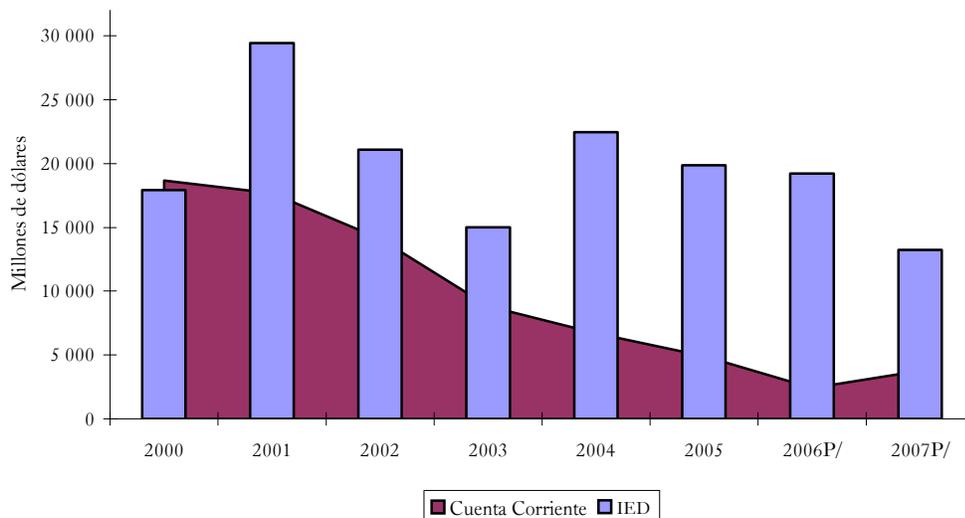
Esta favorable evolución de las reservas internacionales y la estabilidad del tipo de cambio, ha permitido generar un clima de negocios más adecuado. El déficit en cuenta corriente se ha mantenido en un nivel manejable y financiado con recursos de largo plazo. Durante el primer semestre de 2007 la cuenta corriente de la balanza de pagos registró un déficit de 3 767.6 millones de dólares, saldo que contrasta con el superávit de 848.1 millones de dólares observado un año antes. Este comportamiento fue determinado por la desaceleración de la demanda externa y el menor ritmo de crecimiento de las transferencias del exterior. Como porcentaje del PIB, el déficit se ubicó en 0.9% y fue financiado en su totalidad por inversión extranjera directa, la cuál representó 3.5 veces el valor del mismo.

Es importante resaltar que el flujo de IED de enero-junio de 2007 constituye un máximo histórico para un semestre similar, lo que refleja la confianza que tienen los inversionistas en el futuro de la economía mexicana. Entre 2002 y el primer semestre de 2007 la IED ascendió a 110 920.2 millones de dólares, lo que representó en promedio 2.8% del PIB. En particular, en el primer semestre de 2007, la IED ascendió a 13 244.2 millones de dólares (3.0 % del PIB), es decir, tuvo un crecimiento anual de 39.2 por ciento.

Como reflejo de la mayor confianza en el país generada por la estabilidad macroeconómica, la importancia

“Las remesas familiares enviadas a México, preponderantemente desde Estados Unidos, se han convertido en una de las principales fuentes de divisas para nuestro país”

Déficit cuenta corriente e inversión extranjera directa



p/ Cifras preliminares, para 2007 datos del período enero-junio.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

relativa de la IED dentro de la inversión extranjera ha aumentado en los últimos años. En el período 2002-2007 la IED representó 86.9% de la inversión extranjera total, lo cual resulta importante porque aunado a la política cambiaria de libre flotación disminuye la probabilidad de enfrentar ajustes bruscos de las cuentas externas ante choques especulativos.

La estructura actual de la IED muestra algunos cambios con respecto a años atrás. Por una parte, se ha incrementado de manera significativa la importancia relativa de los préstamos entre compañías incluyendo la industria maquiladora, pasando de 19.9% en 1994-2001 a 34.4% en el periodo 2002-2007. Como contrapartida, ha disminuido la participación de las nuevas inversiones, al reducir su proporción de 62.1% en 1994-2001 a 50% en el periodo 2002-primer semestre de 2007.

La industria manufacturera permaneció como el sector que atrae el mayor flujo de IED. En particular, en el periodo 2002-primer semestre de 2007 esta industria recibió el 51.2% de la IED, ligeramente superior a la recibida en el sexenio anterior que fue de 49.9 por ciento.

En los últimos años se ha consolidado México como uno de los principales receptores de IED dentro de los países en desarrollo. En particular, entre 2002 y 2006 México ocupó el primer lugar dentro de América Latina. No obstante,

los flujos que recibe son menores a los dirigidos a China y su territorio de Hong Kong, y recientemente se ha intensificado la competencia con países como Rusia y Singapur.

Evolución de las finanzas públicas 2001-2007⁴

El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Felipe Calderón establece que, dada la prioridad de contar con una economía con mayor crecimiento y capacidad para generar empleos es imperativo fomentar la inversión física, ampliar las capacidades de las personas y promover un crecimiento elevado de productividad.

En este sentido señala que la reforma hacendaria tendrá un papel fundamental, ya que además de captar recursos para aumentar la inversión, se plantea la necesidad de incrementar la productividad del gasto, haciéndolo más transparente, eficaz y cerca de las necesidades de la gente.

<i>Lic. Vicente Fox Q. 2001-2006</i>	<i>Lic. Felipe Calderón H. 2007-2012</i>
Acción Pública decidida a favor del desarrollo, mediante la programación eficaz y transparente del gasto público en áreas de educación, salud e infraestructura.	Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.

En el periodo 2001-2007 el balance tradicional del sector público pasará de un déficit de 0.7 puntos porcentuales del PIB a un balance público equilibrado, y la deuda pública neta se habrá reducido de 23.7 a 21.2% del PIB. Por su parte, los requerimientos financieros del sector público (RFSP) se reducirán en 1.5% del PIB y el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) habrá disminuido de 41.7 a 36.2% del producto.

La reducción del déficit público observada entre 2001 y 2007 es resultado de los siguientes factores:

- Un aumento de los ingresos petroleros de 2.1 puntos porcentuales del producto.

⁴ Para el balance de las finanzas públicas 2001-2007 se toma como base lo establecido en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2008*, México, 2007.

- Un incremento de 0.6 puntos porcentuales en la recaudación no petrolera una vez excluidos los ingresos no recurrentes y de las entidades desincorporadas. El incremento de los ingresos no petroleros se debe a una mayor recaudación tributaria de 0.5 puntos porcentuales del producto y mayores ingresos de las entidades paraestatales distintas de Pemex en 0.1 puntos porcentuales.
- Una reducción del costo financiero de 0.7 puntos porcentuales del PIB, que obedece tanto a la evolución favorable de las tasas de interés internas y externas, como a la disminución gradual de la deuda pública como proporción del PIB.
- La combinación de los factores anteriores, además de contribuir a la reducción del déficit público y a cubrir los menores ingresos no recurrentes y de las entidades desincorporadas, también permitió que el gasto público primario aumentara entre 2001 y 2007 en 1.9 puntos porcentuales del producto, al pasar de 19.3% del PIB en 2001 a 21.2% en 2007.

De los mayores recursos disponibles totales por 3.4% del PIB, 21.2% se destinó a mejorar el balance público, 24.9% a cubrir los menores ingresos no recurrentes y por desincorporaciones de entidades y el 53.9% restante a aumentar el gasto público primario.

“El incremento de los ingresos no petroleros se debe a una mayor recaudación tributaria”

Ingresos públicos

Más de una tercera parte de los recursos adicionales se aplicaron a inversión física y financiera a través de Pemex, del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados.

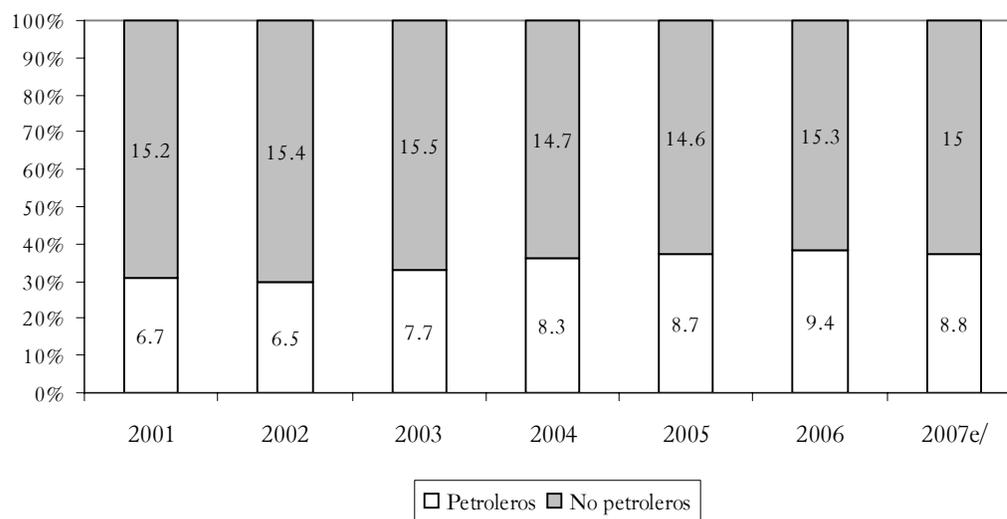
Dado lo anterior, los recursos destinados a mejorar el balance e inversión pública representan 56.4% del incremento en los ingresos presupuestarios. Entre 2001 y 2007 los ingresos presupuestarios del sector público pasaron de 21.9% del PIB a 23.8%, debido principalmente al incremento en los ingresos petroleros de 2.1 puntos porcentuales del producto y de los ingresos tributarios de 0.5 puntos porcentuales.

Ingresos presupuestarios del gobierno federal 2001-2007^e

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007e/
Porcentaje del PIB							
Total	21.9	22	23.2	23	23.3	24.7	23.8
Petroleros	6.7	6.5	7.7	8.3	8.7	9.4	8.8
Gobierno federal	4.9	4.2	5.2	5.8	6.5	5.6	5.3
Ingresos propios de Pemex	1.8	2.4	2.6	2.5	2.2	3.5	3.5
No petroleros	15.2	15.4	15.5	14.7	14.6	15.3	15
Tributarios	9.8	9.8	9.9	9.3	9.5	10.2	10.3
No tributarios	5.5	5.6	5.6	5.4	5.1	5.2	4.7
Gobierno federal	1.5	1.6	1.4	1.4	0.9	0.9	0.8
Organismos y empresas distintas a Pemex	3.9	4	4.2	4	4.2	4.2	4
Ingresos tributarios totales	11.3	11.6	11.1	10	9.7	10.3	9.8
Ingresos no tributarios totales	10.6	10.4	12.1	13	13.6	14.4	14

^e Estimado al cierre de 2007.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2008*, México, 2007.

Ingresos presupuestarios del gobierno federal 2001-2007

^e Estimado al cierre de 2007.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2008*, México, 2007.

La recaudación del ISR y del IVA han mostrado un desempeño favorable como consecuencia de las medidas instrumentadas en materia de administración. La recaudación por IVA en 2007 se ubica en 4.1 puntos porcentuales del PIB, 0.5 puntos porcentuales del producto más que en 2001.

En el caso del ISR la recaudación en promedio para el periodo 2002-2007 es superior en 0.4 puntos a la del periodo 1996-2001. Los mayores recursos por IVA e ISR han contribuido a un mayor gasto público, así como a compensar los menores ingresos obtenidos por otros impuestos (0.2 puntos porcentuales de producto), donde sobresale el impuesto a la importación por los acuerdos comerciales firmados por nuestro país.

Gasto público

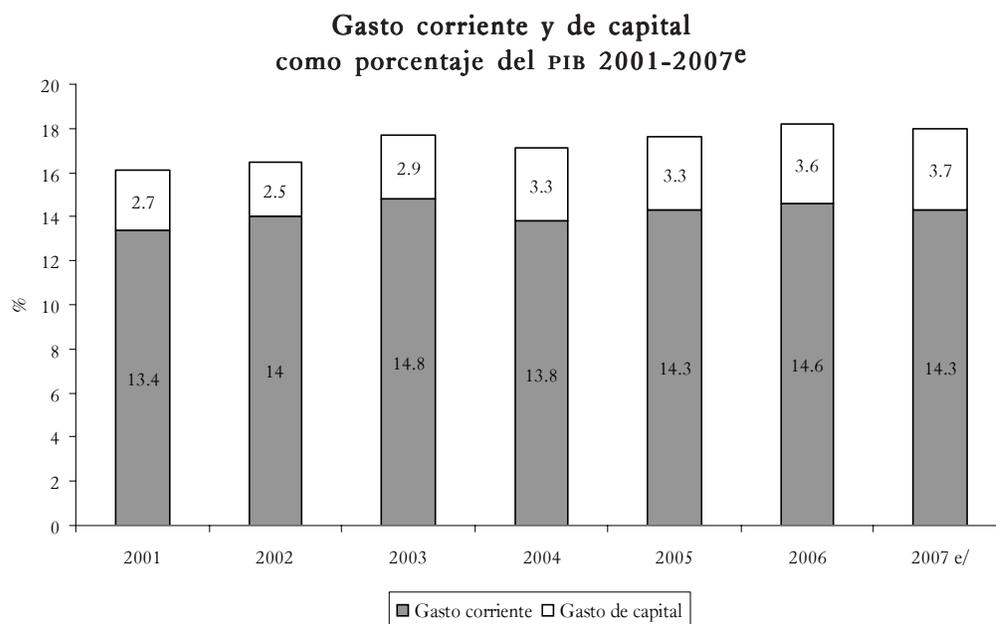
Entre 2001 y 2007 el gasto neto pagado aumentó en 1.2 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 22.6% a 23.8%. Al interior de éste, el costo financiero que enfrenta el sector público, el cual incluye el pago de intereses de la deuda y el programa de apoyo a deudores, fue inferior en 0.7 puntos del PIB, con lo que el gasto primario se pudo incrementar en 1.9 puntos porcentuales del producto y el gasto programable devengado en la misma proporción del PIB en 1.8 puntos porcentuales.

Desde la perspectiva de quién ejerce el gasto primario de la Federación, el 31.8% de las mayores erogaciones correspondió a las dependencias de la Administración Pública Centralizada, de los cuales 15.7 puntos porcentuales correspondieron al pago de pensiones a los beneficiarios del IMSS y del ISSSTE; 36.3% a las entidades federativas por medio de participaciones, aportaciones y convenios; 29.3% a entidades paraestatales bajo control presupuestario directo; y 1.9% a los Poderes y entes autónomos.

El gasto programable, es decir, aquel que se destina al cumplimiento de los programas del sector público, aumentó en 1.8 puntos porcentuales del PIB al pasar de 16.1% del PIB en 2001 a 18% del PIB en 2007. En cuanto a la composición del gasto programable, se observa que entre 2001 y 2007 la participación del gasto de capital aumentó de 17 a 20.6 por ciento.

Por su parte, la inversión impulsada como proporción del gasto programable total pasó de 20.5 a 23.1% en el mismo periodo. En cuanto al destino del gasto de acuerdo a las funciones que realiza el sector público, las actividades de desa-

rrollo social absorbieron el 59.5% del total del gasto programable de 2007 y aumentaron en 1 punto porcentual del producto respecto a 2001. A su interior, sobresale el mayor gasto en servicios comunitarios, vivienda y asistencia social, educación, salud y seguridad social. Por su parte, el gasto en desarrollo económico representó el 29.2% del gasto programable en 2007, incrementándose en 0.6 puntos porcentuales del PIB; las actividades que absorbieron estos recursos fueron energía, comunicaciones y transportes, y agricultura, silvicultura y pesca. Por último, el gasto en funciones de gobierno disminuyó su participación en el gasto programable de 11.3 a 8.3% del total entre 2001 y 2007.



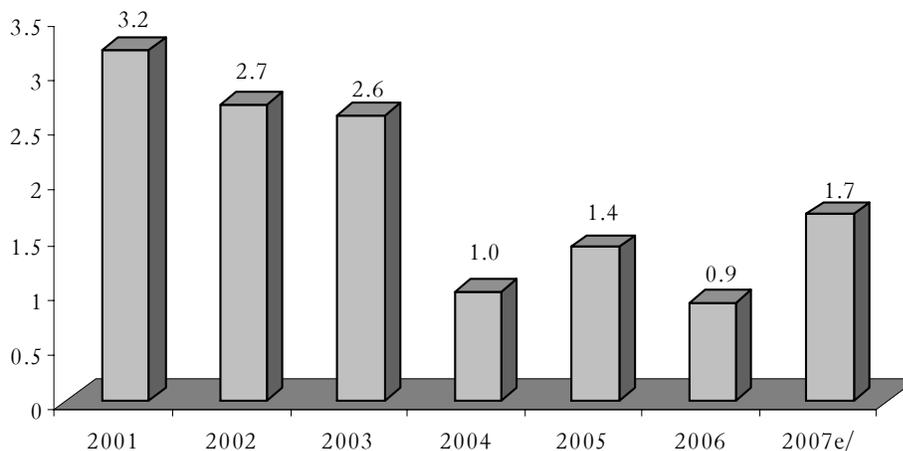
^e Estimado al cierre de 2007.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2008*, México, 2007.

Requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico 2001-2007

Entre 2001 y 2007 los RFSP disminuyeron en 1.5 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 3.2% del PIB en 2001 a 1.7 puntos del producto para 2007. Por su parte, el saldo histórico de los RFSP o deuda amplia se reducirá de 41.7% del PIB a 36.2%. La reducción de 5.5 puntos del PIB se debe a una disminución de 2.4 puntos en la deuda presupuestaria, la cual se asocia a la evolución del balance público tradicional, y 3.1 puntos a las operaciones fuera del presupuesto, donde destaca la disminución de las obligaciones financieras del IPAB en 4.6 puntos, de la banca de desarrollo en 1.7 puntos y el programa de apoyo a deudores en 0.6 puntos.

**Gasto corriente y de capital
como porcentaje del PIB 2001-2007^e**



^e Estimado al cierre de 2007.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2008*, México, 2007.

Promoción de la productividad y la competitividad

Juan Carlos Amador Hernández

México ha realizado esfuerzos importantes para insertarse competitivamente en la nueva economía global. La adopción de acuerdos comerciales, como los tratados de libre comercio con América del Norte y con la Unión Europea, ha constituido una poderosa herramienta para promover el comercio, la inversión y el empleo.

México enfrenta todavía grandes rezagos en su marco jurídico, en infraestructura física, en capacitación e inversión en capital humano, y en el esfuerzo en investigación y desarrollo, que influyen desfavorablemente en la competitividad. El ritmo potencial de crecimiento podría verse mermado sin una inversión considerable en infraestructura, en capacitación y desarrollo tecnológico.

Elevar y ampliar la competitividad del país es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento más dinámico y para garantizar que éste conduzca a un desarrollo incluyente. Corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en la economía global.

Considerando el índice de competitividad 2006, México ocupa el lugar 33 de 45 países, retrocediendo tres posiciones y se coloca entre los seis países que más posiciones perdieron junto con Bolivia, Israel, El Salvador, Venezuela y Polonia. En el índice 2004, México era el segundo país más competitivo de Latinoamérica. Hoy es quinto, superado por Chile, Costa Rica, Brasil y Colombia.¹

Es en este sentido que el presidente Felipe Calderón en el tema de la promoción de la productividad y la competitividad plantea en el Plan Nacional de Desarrollo un objetivo central: potenciar la productividad y competitividad de

¹ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Situación de la competitiva de México 2006: punto de inflexión*, México, 2007.

la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.²

La Presidencia de la República que encabeza Felipe Calderón señala que una economía competitiva se caracteriza por altas tasas de crecimiento económico y de creación de empleos bien remunerados. Para que en los próximos años se incremente la competitividad del país es necesario generar condiciones que aseguren un clima de negocios favorable y que permitan a los consumidores acceder a bienes y servicios bajo condiciones de mayor equidad.

Entre los principales factores que determinan la competitividad se encuentran la productividad de la mano de obra, que depende en buena medida de la tecnología empleada la eficiencia de los mercados, del marco regulatorio, así como de la disponibilidad de una infraestructura moderna.

Cuadro 1
Estrategias para aumentar la competitividad
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

1. Integrar una agenda nacional para la competitividad que involucre a los tres poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y al sector privado, con objeto de suscitar el compromiso de los diversos actores políticos y sociales con el objetivo de realizar las reformas necesarias.	2. Diseñar agendas sectoriales para la competitividad de sectores económicos de alto valor agregado y contenido tecnológico, y de sectores precursores, así como la reconversión de sectores tradicionales, a fin de generar empleos mejor remunerados.
3. Disminuir los costos para la apertura y operación de los negocios a través de la mejora regulatoria.	4. Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia, así como combatir a los monopolios.
5. Profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica para incrementar la productividad de la economía nacional.	6. Aprovechar el entorno internacional para potencial el desarrollo de la economía mexicana.

Fuente: Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007.

² Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007.

El Ejecutivo federal, con el fin de avanzar en esta materia, ha llevado a cabo diversas acciones y que son enunciadas en el Primer Informe de Gobierno:³

Sistema de apertura rápida de empresas

El gobierno federal, junto con las autoridades locales, apoya a quienes generan oportunidades de empleo, al reducir el costo que representa poner en operación una nueva empresa y fomentar el establecimiento de empresas en la legalidad. A través del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en los municipios del país se logra un plazo máximo de 72 horas, para nuevos negocios en giros comerciales.

- Al 31 de julio de 2007, 125 SARES operan en igual número de municipios del país; de los cuales 15 iniciaron operaciones durante los primeros siete meses de 2007.
- Los municipios con SARE representan el 36% de la población nacional, alrededor de 38 millones de habitantes. La meta es hacer llegar los beneficios del SARE como mínimo al 50% de la población del país.
- De diciembre de 2006 a marzo de 2007, se signaron convenios con 104 autoridades municipales en el marco del programa presidencial de 100 acciones para los primeros 100 días de gobierno.

Por otra parte, entre las mejoras de alcance federal al marco regulatorio en apoyo a la apertura, eficiencia e innovación de la actividad empresarial destaca la aplicación del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR), un nuevo instrumento publicado por el Ejecutivo federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de febrero de 2007. Bajo este conjunto de acciones que establece el acuerdo, durante los primeros siete meses de 2007, el Registro Federal de Trámites observó una incorporación neta de 129 trámites y servicios respecto al cierre de 2006, resultado de la eliminación de 40 innecesarios y la inscripción de 169 nuevos o bien que no estaban inscritos con anterioridad. De enero a julio de 2007 se mejoraron 42 en lo referente a la aplicación de plazos, criterios de resolución y forma de presentación.

² Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

Cuadro 2
Trámites inscritos en el Registro Federal
de Trámites y Servicios 2001-2007

Dependencia	<i>Total al 31 de diciembre</i>						<i>Enero-julio de 2007</i>			
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Inscritos	Eliminados	Mejorados
Total	1 172	1 793	2 631	3 045	3 034	3 244	3 373	169	40	42
SE	156	178	179	269	329	333	336	12	9	17
Semarnat	138	135	136	155	185	206	243	35	0	10
SHCP	83	313	407	656	713	875	930	63	8	4
SCT	278	349	531	521	441	433	432	9	10	0
SENER	75	91	115	117	122	120	124	4	0	1
Otras	442	727	1263	1327	1253	1275	1308	46	13	10

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

Fomento de condiciones de competencia económica

La Comisión Federal de Competencia (CFC) salvaguarda y promueve la competencia y la libre concurrencia en los mercados nacionales, combate a los monopolios y las prácticas desleales. Ello contribuye a crear un sector productivo más competitivo y flexible, y a favorecer la eficiencia de la economía nacional.

El número de asuntos atendidos por la CFC en el periodo enero-junio de 2007 ascendió a 448, de los cuales 340 se recibieron durante este periodo y 108 estaban pendientes de 2006. Los asuntos concluidos sumaron 329 y se distribuyeron de la siguiente manera: 193 licitaciones, concesiones y permisos (58.7%); 96 concentraciones (29.2%); 28 prácticas monopólicas y otras restricciones a la competencia (8.5%); nueve recursos de reconsideración (2.7%) y tres consultas (0.9%).

Para salvaguardar la competencia y la libre concurrencia de los productores nacionales en los mercados internacionales, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) ha defendido las resoluciones de la Secretaría de Economía (SE) ante instancias internacionales de solución de controversias y apoyado a los exportadores mexicanos involucrados en este tipo de investigaciones en el extranjero, además de llevar a cabo investigaciones sobre subvenciones y medidas de salvaguarda, así como la imposición de cuotas compensatorias preliminares y definitivas.

Durante el periodo comprendido del 1 de diciembre 2006 al 4 de julio 2007, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* un total de 31 resoluciones administrativas que incluyen investigaciones ordinarias antidumping y procedimientos especiales.

Facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica

Desde diciembre de 2006 el gobierno federal trabaja en el propósito de sembrar, arraigar y consolidar en la sociedad una verdadera cultura científica y tecnológica. Con ese fin, a partir de la coordinación de esfuerzos de las dependencias públicas e instituciones privadas, se busca fortalecer la cadena educación, ciencia, tecnología e innovación, que permita la consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Con el fin de contribuir al diseño de tecnologías potenciadoras de las capacidades productivas de cada región, los fondos mixtos suscritos por el gobierno federal con las entidades federativas y los municipios pretenden corregir las asimetrías aún presentes apoyando a las zonas de menor desarrollo. En 2007, están en operación 32 fondos mixtos suscritos con 30 estados y dos municipios, con una inversión programada anual tanto de los estados como del Conacyt, de 227 millones de pesos, similar en términos reales a la inversión realizada el año anterior.

El esfuerzo del sector ciencia, tecnología e innovación integrado por las instituciones del sector público, las instituciones de educación superior que forman posgraduados y realizan investigación, los centros de investigación, y las empresas que invierten en desarrollo tecnológico e innovación, tiene su expresión nítida en el monto de recursos invertidos en investigación y desarrollo experimental, educación y enseñanza científica y técnica (posgrado) y servicios científicos y tecnológicos. En 2007, se estima alcanzar una inversión federal en ciencia y tecnología de 34 893.3 millones de pesos, cifra superior en 2.8% en términos reales a la ejercida el año anterior.

Aprovechamiento de la apertura comercial para potenciar el desarrollo de la economía

Para mejorar la productividad y el crecimiento económico en México, el gobierno actual ha promovido el desarrollo de un comercio multilateral más sólido, y un mejor aprovechamiento y convergencia de los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales suscritos, en un contexto de inserción ordenada del país en el proceso de globalización.

A través de mecanismos como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte y la Comisión de Libre Comercio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se participó activamente en reuniones de trabajo, logrando acuerdos para seleccionar y desarrollar iniciativas sectoriales y avances en las modificaciones de las reglas de origen, lo cual permitirá una mejor facilitación del comercio en la región y una mayor profundización en la integración con los socios del TLCAN.

Por otra parte, se realizaron las adecuaciones al Tratado de Libre Comercio (TLC) México-Unión Europea (UE) ante su reciente ampliación a 27 estados miembros con el ingreso de Rumania y Bulgaria, mediante la ejecución del Proyecto de Facilitación de dicho TLC, el cual tiene como objetivo facilitar, agilizar y promover el intercambio comercial y la inversión entre México y la UE a través del fortalecimiento institucional. Asimismo, se apoyó la promoción de negocios e inversión entre México y Europa en el marco de las dos giras del presidente de México por ese continente.

La importancia estratégica de los programas de promoción de las exportaciones se refleja en la proporción relativa de las ventas no petroleras que se realizan bajo su amparo. Así, durante el periodo enero-diciembre de 2006, las empresas que operaron al amparo del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex) y/o maquila, contribuyeron con 77.5% del total de las exportaciones no petroleras, y con 80.7% de las exportaciones de manufacturas.

Creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)

Juan Carlos Amador Hernández

Las Mipymes representan 99.8% de las más de 4 millones de empresas que existen en el país, generan 52% del producto interno bruto (PIB) y contribuyen con 72% de los empleos formales.¹ La principal característica que clasifica a una empresa en cada estrato es el número de empleos con los que produce que también está en función del sector correspondiente, así como el valor bruto de sus ventas anuales. Algunos datos representativos de estas son los siguientes:

- Microempresas: Representan el 95% de las empresas establecidas y el 38.3% del empleo, muchas no generan ganancias o tienen niveles negativos de productividad y su contribución al PIB es muy débil, por lo que es necesario instrumentar una política que tenga como objetivo lograr que se reconozcan como negocios que deben generar riqueza.
- Pequeñas y medianas empresas: Representan el 4.8% de las empresas del país y generan el 32.7% del empleo, son altamente productivas y constituyen el eje de actividad económica nacional al ser las principales proveedoras de las grandes empresas.

Adicionalmente la presente administración ha denominado como empresas “gacela” o “empresas tractoras” a aquellas con características como las siguientes:

- Empresas Gacela: corresponden a pequeñas y medianas empresas (Pymes) con un mayor dinamismo en su crecimiento y en la generación de empleos que pueden crecer a grandes saltos y detonar la creación de em-

¹ Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 151.

pleo, la demanda de servicios de otras Pymes, el desarrollo de nuevas tecnologías y mecanismos novedosos de mercado, por ello se requiere incrementar su participación en el mercado nacional y propiciar el acceso al mercado externo.

- **Empresas Tractoras:** son las grandes empresas que estructuran las cadenas productivas, desarrollan proveedores más eficientes, son anclas del crecimiento regional y de los agrupamientos industriales, integran a las grandes exportadoras del país y a través de ellas las mipymes exportan indirectamente.

El gran número de Mipymes en el país, su elevado número de empleos, su bajo nivel de generación de valor agregado y su dificultad para acceder a los mercados internacionales son sólo algunos de los problemas más significativos, sin embargo, podemos enunciar a continuación algunos otros.

Si bien los diferentes costos de hacer negocios afectan a todas las empresas, son particularmente onerosos para las micro, pequeñas y medianas empresas. Mientras que el mismo costo administrativo puede ser una proporción muy reducida de los ingresos de una empresa de gran envergadura, puede implicar que una cantidad elevada de las ventas de una pequeña empresa tenga que destinarse a cubrir costos de transacción.

La dimensión misma de las Mipymes lleva a que se presente una problemática común que tiene que ver con el historial crediticio limitado, por lo anterior es más difícil el acceso a financiamiento para las empresas de menor tamaño.

Las Mipymes están sujetas a mayor riesgo ya que su ámbito de acción, predominantemente local, implica que tienen una mayor sensibilidad a las condiciones en la región específica donde estén ubicadas.

Adicionalmente, el apoyo a las Mipymes se ha llevado a cabo con una gran diversidad de programas que ha derivado en una dispersión de esfuerzos y recursos, así como en una multiplicidad de estrategias diversas, no necesariamente compatibles entre sí.

Dada la problemática particular del sector de la Mipymes y su importancia en la actividad económica agregada y en la generación de empleos, la presente administración del presidente Felipe Calderón a través de su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 adoptará una agenda de política orientada especialmente a este sector. Para esto se plantean cuatro estrategias generales que permitan

cumplir con el objetivo central que es promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas.

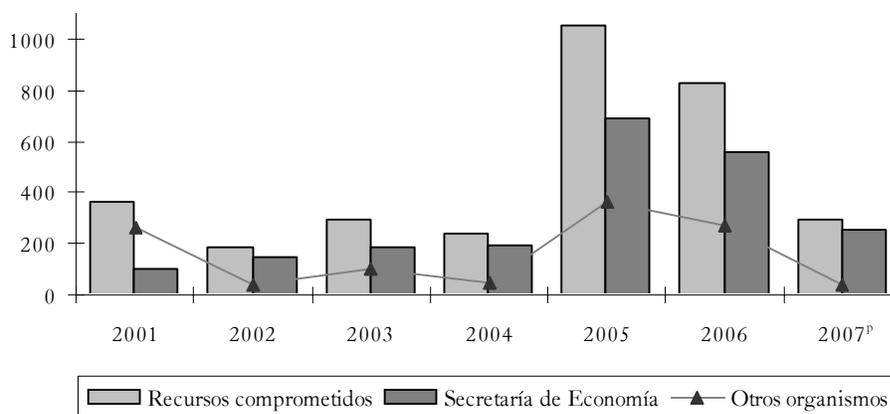
- Favorecer el aumento de la productividad de las Mipymes e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades. La atención de las mipymes debe centrar su propuesta basada en cinco segmentos: emprendedores, mujeres y hombres que se encuentran en proceso de creación y desarrollo de una empresa; microempresas tradicionales; pequeñas y medianas empresas; Mipymes que tienen un mayor dinamismo en su crecimiento y en la generación de empleos respecto del promedio; y empresas establecidas en el país que, por su posición en el mercado, vertebran las cadenas productivas. Se buscará que el gobierno federal atienda estos segmentos a través de cinco estrategias: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico.
- Consolidar los esquemas de apoyo a las Mipymes en una sola instancia. Revisar la oferta institucional y reestructurar los esquemas de apoyos, para ello, el esquema de apoyo a las Mipymes se consolidará en una sola instancia que coordine los programas de apoyo integral a estas empresas, de acuerdo con su tamaño y potencial, que sea referente a nivel internacional y que permita impulsar efectivamente a las empresas y a los emprendedores con proyectos viables que favorezcan la generación de empleos.
- Impulsar el desarrollo de proveedores, elevando el porcentaje de integración de los insumos nacionales en los productos elaborados en México y consolidando cadenas productivas que permitan una mayor generación de valor agregado en la producción de bienes que se comercian internacionalmente.
- Revisar y ajustar los programas actuales de apoyo para que permitan lograr un escalamiento de la producción hacia manufacturas y servicios de alto valor agregado.

De esta forma, esta política encaminada a apoyar a la mipymes se ha traducido en un importante número de programas y un monto de recursos elevado en comparación con años anteriores destinados a dicho fin. Con base en los datos del Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón y el diagnósti-

co del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, podemos mencionar algunos apoyos y recursos destinados a las Mipymes.

Durante el primer semestre de 2007 a través del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) se canalizaron recursos por un monto de 900 millones de pesos para la realización de 35 proyectos y esquemas, los cuales se complementarán con las aportaciones de los gobiernos estatales, otras instancias federales, del sector empresarial y del sector académico, de manera que se alcanzarán 6 500 millones de pesos de apoyo directo en beneficio de 50 mil Mipymes que comprometen la generación de 25 mil empleos formales.

Financiamiento mipyme 2001-2007



^{P/} Cifras preliminares, para 2007 datos para el período enero-junio.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

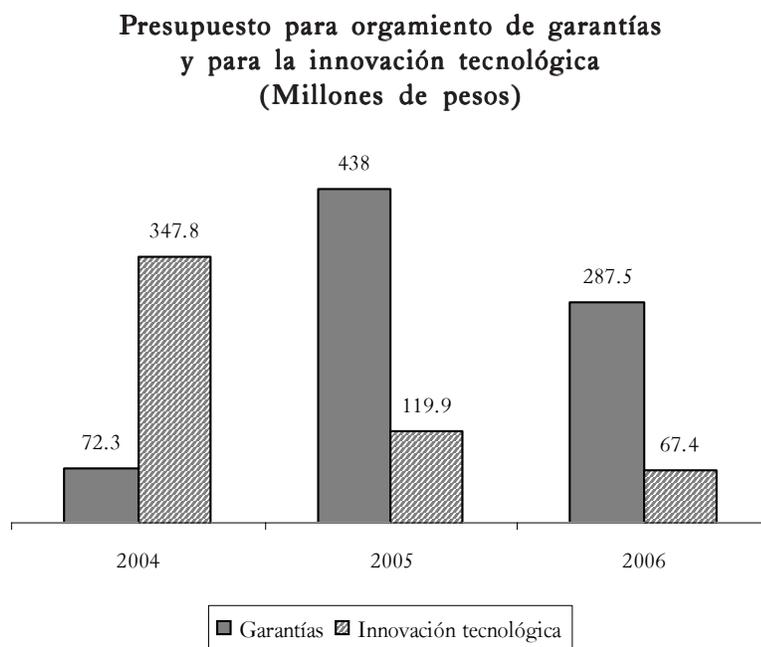
De enero a junio de 2007 se avanzó en la consolidación del sistema de financiamiento a cargo de la Secretaría de Economía (SE) mediante ocho esquemas de financiamiento con los que se estima se otorgaron 256.3 millones de pesos.

Por líneas de acción los apoyos se orientaron de la siguiente manera:

- Se impulsaron cuatro esquemas de garantías por 235 millones de pesos que garantizan el otorgamiento de créditos a 18 140 Mipymes por un

monto de 7 500 millones de pesos. Para el 2006 los recursos otorgados para otorgar garantías alcanzaron 287 millones de pesos, cifra inferior a la otorgada en el 2004 y 2005.

- Resultado de los fondos de garantías apoyados de 2001 a 2006, se beneficiaron 36 581 Mipymes con créditos que alcanzaron un monto agregado de 10 882 millones de pesos.
- De 2001 a junio de 2007, el número de Mipymes que recibieron créditos ascendió a 54 721 con una derrama crediticia total de 18 382 millones de pesos.
- Se canalizaron recursos por 20.3 millones de pesos para ejecutar el Programa Nacional de Extensionismo Financiero que comprende los servicios de diagnóstico y acompañamiento empresarial orientados a lograr que 8 568 Mipymes que cuentan con un proyecto productivo viable puedan acceder al crédito del sistema financiero en condiciones competitivas.
- En materia de programas de acceso a capital de riesgo, la SE aportó 0.7 millones de pesos en apoyo de 58 Mipymes mediante programas de



Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

formación de empresarios y emprendedores con experiencia en el ámbito de negocios, interesados en desarrollarse como inversionistas en los clubes de inversión y para impulsar la modernización de los servicios y la tecnología de intermediarios financieros especializados.

Asimismo, en los primeros nueve meses de la actual administración se otorgaron 132 450 créditos, los cuales generaron una derrama económica de 23 124 millones de pesos, cifra 26% mayor comparada con la de similar periodo de 2006.

Los recursos se canalizaron a través de la consolidación del Sistema Nacional de Financiamiento que garantiza tales préstamos a favor de mipymes con los intermediarios financieros, a través de la banca de desarrollo.

Otro de los programas que la SE ha fortalecido es el Programa Nacional de Incubadoras de Empresas, que a finales de 2007 estará integrado por 4 mil empresas, las cuales generarán alrededor de 8 mil nuevos empleos formales.

Otro de los programas consolidados es la red de 8 aceleradoras nacionales y 4 internacionales, a través de las cuales se apoyará a 1 234 empresas para que logren su afianzamiento en su nivel de ventas y generen cerca de 2 900 nuevas plazas.

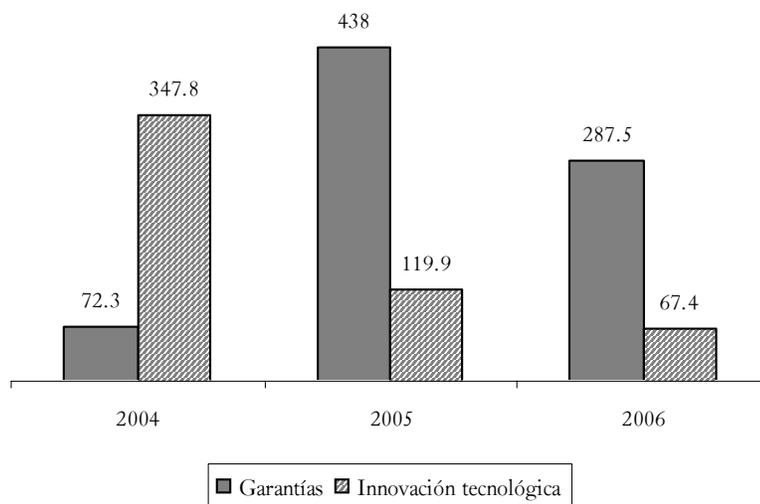
En cuanto a pymes exportadoras, valdría la pena destacar que la desaceleración económica en Estados Unidos ha generado un escenario internacional adverso para la oferta exportable de pequeñas y medianas empresas, situación que se refleja en un debilitamiento de su participación en el comercio exterior del país.²

Entre enero y agosto de 2007, la Secretaría de Economía apoyó a 182 empresas, por medio del Programa Oferta Exportable, a diferencia del impulso que se dio a 546 empresas en igual lapso del año pasado, lo que significa una caída del 69.5% anual.

La Secretaría de Economía redujo 67% el monto de recursos utilizados por medio del Fondo Pyme, pues 8 meses de este año se destinaron 40 millones, mientras que en 2006 se canalizaron 121 millones de pesos. De las 13 mil pymes exportadoras registradas en nuestro país, la SE fijó como meta atender a 3 118 en todo el 2007; sin embargo, hasta agosto del presente año sólo se ha apoyado a 5.8% del número previsto.

² “Limitado margen de maniobra para las Pymes exportadoras; el número de empresas apoyadas cayó 69% hasta agosto”, *El Financiero*, México, 11 de septiembre de 2007.

Pymes apoyadas con el programa oferta exportable



Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

A pesar de que con el tiempo se han incrementado los recursos del Fondo pyme y otros programas destinados a apoyar a este sector, estos continúan siendo escasos e insuficientes dada la magnitud de las debilidades del sector de las mipymes. Las condiciones microeconómicas generales necesitan ser mejoradas ya que existe un claro vínculo entre éstas y los requerimientos de implementación de las políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño en México. A pesar de una mejora debido al Sistema de Apertura Rápida de Empresas, el clima en el cual se desarrollan las empresas de este tipo sigue siendo distanciamiento desfavorable comparado con otros países de la OCDE. Acompañado de mejores condiciones de financiamiento, una mejor implementación de medidas de simplificación fiscal y de regulación permitirían acelerar la entrada de muchas empresas a la economía formal.

Turismo

Gustavo Meixueiro Nájera

En el ámbito de la economía, el sector turismo es considerado como un factor prioritario para el desarrollo nacional, debido a su elevada productividad y a la capacidad de generación de empleos. Este sector puede detonar el crecimiento de distintas regiones del país aprovechando su riqueza natural y cultural, por lo que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la administración del presidente Felipe Calderón lo considera pieza fundamental para el desarrollo del país.¹

La demanda de servicios turísticos se incrementará en un futuro, y uno de los mercados de mayor crecimiento será el dirigido a las personas pensionadas de países industrializados, por lo que según el PND uno de los retos de este gobierno debe ser el desarrollo de infraestructura local y de servicios que doten de capacidades a las localidades turísticas.

Aunque a la fecha de realizar este análisis no ha sido publicado un plan sectorial que permita observar las metas y acciones específicas para el sector turismo durante el actual sexenio, el PND menciona que el objetivo a perseguir es que México continúe siendo líder a nivel mundial en la actividad turística, diversificando sus mercados, productos y destinos, y fomentando la competitividad de las empresas del sector. Para lograrlo, el gobierno pretende aumentar en 35% el número de visitantes internacionales al año.²

Las estrategias que se plantean para lograr este objetivo son: generar inversiones, empleos y combatir la pobreza en zonas con atractivos turísticos, crear condiciones de certeza jurídica para estas inversiones y establecer programas de

¹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007, pp. 118-119.

² Véase objetivo 12 del eje 2, “Economía competitiva y generadora de empleos”, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

distintos tipos de servicios como el turismo rural, de naturaleza y de aventura; diversificar la oferta turística; desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos; actualizar el marco jurídico nacional; fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados; desarrollar las condiciones de vida de las poblaciones locales en donde se ubique la actividad turística.³

El Primer Informe de Gobierno reporta que para impulsar al sector turístico del país, el presupuesto destinado a la Secretaría de Turismo para el 2007 aumentó en 37%. Además, menciona que en el periodo enero-junio del presente año, la inversión turística privada alcanzó la cifra de 2 765.2 millones de dólares, de los cuales 55.3% fue de capital nacional y 44.7% de extranjero; esta cifra, según el informe, representa 83% de la meta anual y un incremento de 33.9% en comparación con el mismo periodo de 2006.⁴

En cuanto a los empleos generados, se reporta que al mes de diciembre de 2006, 1.9 millones de personas laboraron en actividades del sector, un incremento de 5.2% en relación con 2005. Por lo que hace al periodo enero-mayo del presente año, se reportaron 53 mil nuevas ocupaciones.⁵

A pesar de que el informe de gobierno reporta algunos avances en materia de política turística, es importante mencionar que los operadores turísticos han manifestado que aún faltan algunas acciones que el gobierno federal debe impulsar para consolidar la actividad tales como emitir el reglamento correspondiente para poder operar la devolución del IVA a los turistas extranjeros; incorporar en los llamados “fines de semana largos” fechas como navidad, año nuevo y el día de la independencia, cuando éstos caigan en fin de semana; incorporar el Derecho de No Inmigrante (DNI) a turistas de cruceros y sea etiquetado para gastos de promoción y desarrollo de infraestructura; así como una política para combatir la inseguridad en destinos turísticos.⁶

³ Presidencia de la República, Plan Nacional..., *op. cit.*, pp. 119-120.

⁴ Cabe anotar que este avance es mencionado en el informe, aunque no es posible verificarlo ya que aún no han sido publicadas las metas anuales del sector. Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 184.

⁵ *Ibid.*, p. 185.

⁶ Gordon F. Viberg, “Discurso de clausura del presidente del Consejo Nacional Empresarial Turístico en el Tianguis Turístico Acapulco 2007”, marzo de 2007, disponible en: www.cnet.org.mx.

Llegadas de turistas internacionales, ingresos, gasto medio y balanza turística

México es uno de los principales destinos turísticos del mundo. Para 2006, nuestro país se ubicó como el octavo lugar en captación de turistas internacionales, al recibir 21.4 millones. Esta cifra fue inferior en 2.3% respecto del número registrado en 2005, año en que ocupó el séptimo lugar. El informe de gobierno menciona que México se vio superado por Alemania debido a que fue sede de la Copa Mundial de Fútbol, sin embargo habría que agregar que factores como los huracanes que afectaron las playas mexicanas y los comunicados de algunas embajadas recomendando a sus connacionales no visitar algunos sitios turísticos del país por situaciones de violencia o de disturbios, generaron una caída en la recepción de turistas internacionales. En el Cuadro 1 se aprecia que a pesar que durante 2006 el turismo a nivel mundial registró un crecimiento de 5%, los principales receptores de turismo también crecieron excepto México que registró una caída de 2.3 por ciento.

Para el periodo enero-junio de 2007, el informe reporta que ingresaron 11 millones de turistas, cifra superior en 0.9% respecto del mismo periodo de 2006.

Cuadro 1
Llegadas de turistas internacionales
(Cifras en millones de personas)

		2000	2002	2003	2004	2005	2006	Var % 06/05
	Total mundial	680.5	700.4	689.6	763.2	802.0	842.0	5.0%
1	Francia	77.2	77.0	75.0	75.1	75.9	79.1	4.2%
2	España	47.9	52.3	51.8	53.6	55.9	58.5	4.7%
3	Estados Unidos	51.2	43.6	41.2	46.0	49.2	51.1	3.9%
4	China	31.2	36.8	33.0	41.7	46.8	49.6	6.0%
5	Italia	41.2	39.8	39.6	37.0	36.5	41.1	12.6%
6	Reino Unido	25.2	24.1	24.7	27.7	28.0	30.1	7.5%
7	Alemania	18.9	17.9	18.4	20.1	21.5	23.6	9.8%
8	México	20.6	19.7	18.7	20.6	21.9	21.4	-2.3%
9	Austria	17.9	18.6	19.0	19.3	20.0	20.3	1.5%

Fuente: Organización Mundial de Turismo.

Para el 2006, México ocupó el lugar número 14 a nivel mundial en captación de divisas. La meta de la administración del presidente Vicente Fox era ocupar el lugar número 11. Aunque el crecimiento en este rubro a nivel mundial fue de 8.4%, nuestro país lo hizo en 3.4%; todos los países considerados potencias en captación de divisas turísticas, a excepción de Turquía crecieron en una cifra superior. En el continente americano ocupamos el tercer lugar, superados por Estados Unidos y Canadá (Cuadro 2).

Los ingresos por visitas internacionales alcanzaron la cifra de 12 176 millones de dólares. En los primeros seis meses de 2007 la cifra que se registró fue de 6 871 millones de dólares, un 9.3% más que en el mismo periodo de 2006, de los cuales 5 527.8 millones de dólares fueron por turistas de internación y 343.3 millones de dólares por excursionistas fronterizos y en crucero. Según la Secretaría de Turismo, se estima que al cierre del presente año se captarán 13 mil millones de dólares.⁷ Al cierre de 2006, el gasto medio de los turistas se ubicó en 710.3 dólares por estancia. Durante el periodo enero-junio de 2007 esta cifra pasó a 766 dólares, un incremento de 6.7% con respecto al mismo periodo de 2006 (Gráfica 1).

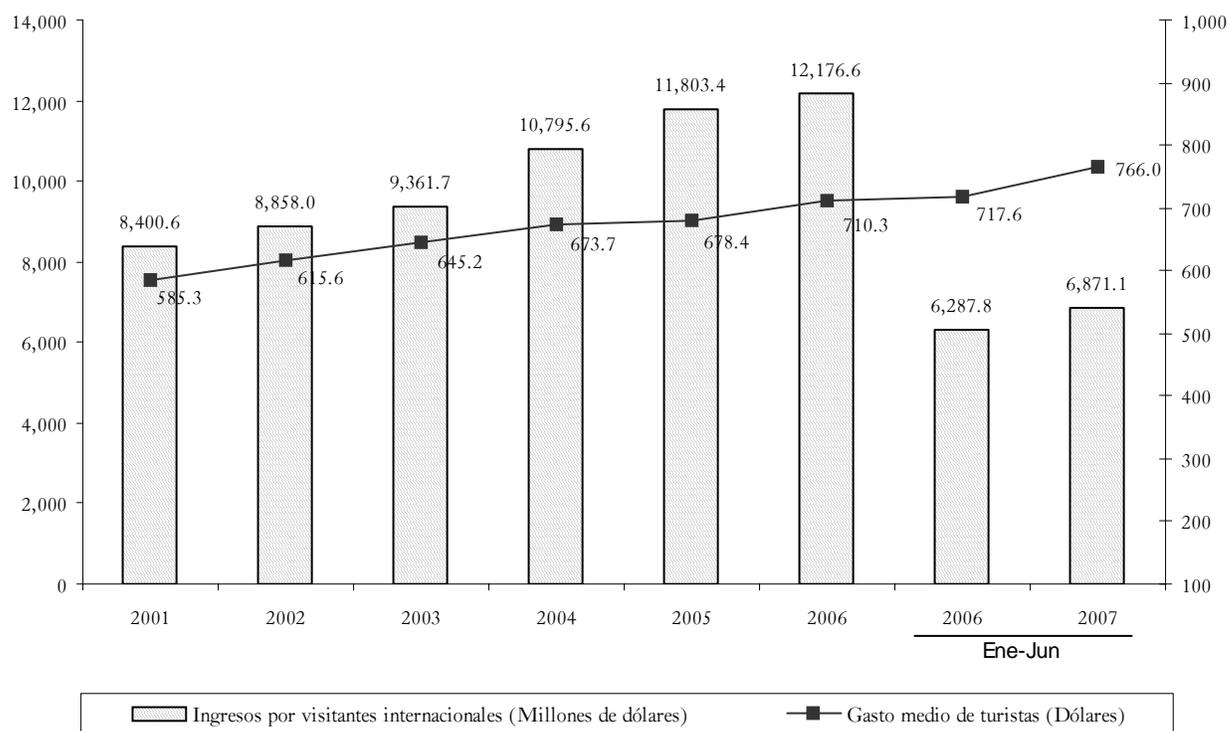
Cuadro 2
Divisas por turismo internacional
(Cifras en miles de millones de dólares)

		2000	2002	2003	2004	2005	2006	Var % 06/05
	Total mundial	479.1	481.5	524.2	632.7	678.0	735.0	8.4%
1	Estados Unidos	82.4	66.6	64.3	74.5	81.8	85.7	4.8%
2	España	29.9	31.7	39.6	45.2	48.0	51.1	6.5%
3	Francia	30.7	32.3	36.6	40.8	44.0	46.3	5.2%
4	Italia	27.5	26.6	31.2	35.7	35.4	38.1	7.6%
5	China	16.2	20.4	17.4	25.8	29.3	33.9	15.7%
6	Reino Unido	21.8	20.3	22.6	28.2	30.7	33.5	9.1%
7	Alemania	18.7	19.2	23.1	27.7	29.2	32.8	12.3%
8	Australia	8.4	8.5	10.3	15.2	16.9	17.8	5.3%
9	Turquía	7.6	11.9	13.2	15.9	18.2	16.9	-7.1%
10	Austria	9.9	11.2	13.9	15.6	16.0	16.7	4.4%
14	México	8.2	8.8	9.3	10.8	11.8	12.2	3.4%

Fuente: Organización Mundial de Turismo

⁷ “Estiman captar 13 mil millones de dólares del turismo”, *Diario Reforma*, 18 de septiembre de 2007.

Gráfica 1
Ingresos por visitantes internacionales y gasto medio de turistas



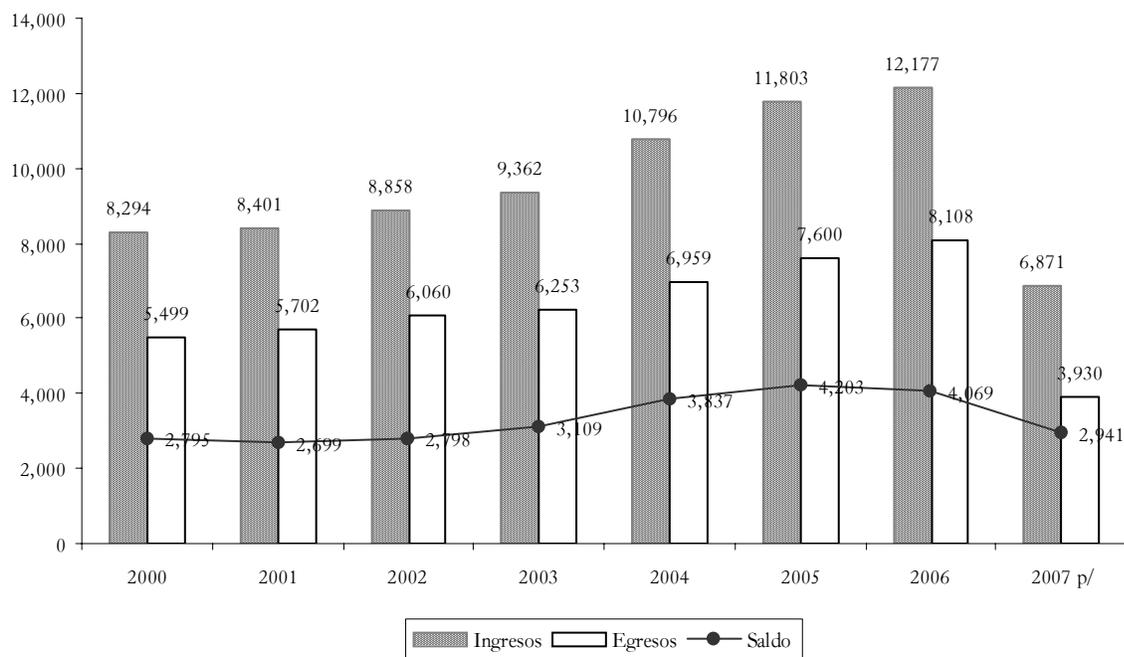
Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 186

Nuestro país ha registrado una balanza turística superavitaria en los últimos años. Para 2006, la cifra se ubicó en 4 069 millones de dólares, cifra inferior al 2005 cuando registró 4 203 millones de dólares. En los primeros seis meses de este año, el saldo fue de 2 941 millones de dólares, 22.2% más que lo registrado durante el mismo periodo del año anterior (Gráfica 2).

Oferta y ocupación hotelera

La oferta de alojamiento en 2006 registró 556 399 cuartos, cifra 3.9% superior a la alcanzada en diciembre de 2005. El informe de gobierno menciona que de

Gráfica 2
Saldo de la balanza turística



p/ Cifras preliminares

Fuente: Presidencia de la República, Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 166.

la oferta total los centros turísticos del interior participan con 28.2%, las grandes ciudades con 27.8%, los tradicionales de playa con 21.1%, los integralmente planeados con 16.7%, otros centros de playa con 3% y los centros turísticos fronterizos con 3.2%.⁸ Para junio de 2007 el número de cuartos fue de 559 477, de los cuales 82% son establecimientos de una a cinco estrellas y 18% de modalidad económica como cuartos amueblados, villas o cabañas (Cuadro 2).

El índice de ocupación hotelera en centros turísticos seleccionados registró un nivel de 58.9% durante el periodo enero-junio de 2007, 2.96 puntos por encima de lo observado en 2006. El mayor nivel de ocupación se dio en los centros integralmente planeados con 77.6 por ciento.⁹

⁸ *Ibid.*, pp. 186-187.

⁹ *Idem.*

Cuadro 3
Oferta hotelera e inversión extranjera

	<i>Oferta hotelera</i> ¹			<i>Inversión extranjera directa (Millones de dólares)</i> ⁴
	<i>Total</i>	<i>De una a cinco estrellas</i> ²	<i>Otros</i> ³	
2000	421 850	348 203	73 647	446.1
2001	458 123	378 956	79 167	411.6
2002	469 488	386 829	82 659	400.3
2003	496 292	403 886	92 406	435.2
2004	515 904	409 108	106 796	623.1
2005	535 639	435 727	99 912	681.6
2006	556 399	450 428	105 971	614.3
2007 ^{p/}	559 477	456 715	102 796	41.7

¹ Número de cuartos disponibles al mes de diciembre de cada año. Para 2007 cifras preliminares al mes de junio y considera la actualización de 15 estados y el Distrito Federal

² Incluye establecimientos con categoría denominada clase especial y gran turismo

³ Incluye establecimientos de clase económica, sin categoría, casas de huéspedes y modalidades distintas a hotel como villas y cabañas, posadas, bungalows, cuartos amueblados, campamentos, suites y casas

⁴ Flujos anuales canalizados al subsector restaurantes y hoteles

^{p/} Cifras preliminares

Fuente: Presidencia de la República, Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 165.

La inversión extranjera directa canalizada al subsector de restaurantes y hoteles en 2006 se ubicó en 614.3 millones de dólares, cifra inferior en 9.8% respecto al año anterior e inferior también de la registrada durante 2004. Para el periodo enero-junio del presente año se registró una inversión extranjera del orden de 41.7 millones de dólares (Cuadro 3).

Fortalecimiento de los destinos turísticos y promoción de México como destino turístico

Durante 2006 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) canalizó poco más de 1 510 millones de pesos para desarrollo de infraestructura turística, de los cuales la mayor parte fue para el Proyecto Escalera Náutica, seguido del centro integralmente planeado (CIP) Nayarit y Cancún. Para este año, el presupuesto original autorizado de Fonatur es de 664.4 millones de pesos que

Cuadro 4
Inversión canalizada por Fonatur al desarrollo de infraestructura turística

	<i>Total</i>	<i>Cancún</i>	<i>Ixtapa</i>	<i>Los Cabos</i>	<i>Loreto</i>	<i>Huatulco</i>	<i>Palenque</i>	<i>Costa Maya</i>	<i>Nayarit</i>	<i>Escalera Náutica</i>	<i>Marina Cozumel</i>
2000	442 700.0	175 800.0	128 800.0	29 400.0	19 500.0	89 200.0					
2001	415 400.0	141 200.0	97 900.0	55 100.0	35 400.0	83 300.0				2 500.0	
2002	567 500.0	186 500.0	77 100.0	73 900.0	62 500.0	150 400.0	800.0			16 300.0	
2003	290 800.0	110 700.0	30 800.0	25 500.0	29 200.0	66 100.0	800.0			27 700.0	
2004	481 600.0	114 400.0	52 800.0	71 100.0	38 000.0	138 000.0	200.0	32 300.0	3 800.0	31 000.0	
2005	802 200.0	209 800.0	39 300.0	42 500.0	17 800.0	123 800.0	0.0	3 500.0	53 400.0	307 300.0	4 800.0
2006	1 510 584.0	193 694.0	62 999.4	64 795.3	23 884.1	126 486.0	0.0	1 987.7	319 787.2	713 302.3	3 647.9
2007 ¹	664 400.0	160 207.0	52 590.0	46 150.0	96 230.0	90 354.0	3 500.0	46 440.0	34 517.2	34 800.0	99 611.8

Fuente: Presidencia de la República, Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 165.

se destinarán principalmente a Cancún, Marina Cozumel, Loreto y Huatulco (Cuadro 4).

El informe de gobierno reporta que en los primeros seis meses de 2007, Fonatur llevó acciones de desarrollo y mantenimiento de infraestructura por 156 millones de pesos en cinco CIP: Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Huatulco y Loreto.¹⁰

Por lo que respecta a la promoción turística, entre enero y junio de 2007, El Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) ejerció 185.2 millones de pesos para promover la imagen de México como destino turístico, lo que representó 119% del monto ejercido durante el mismo periodo del año anterior. Las principales campañas de publicidad se desarrollaron en Norteamérica, con una inversión de 104 millones de pesos; en Europa, con 26 millones de pesos; en Latinoamérica, con 23.7 millones de pesos entre inversión del Consejo e inversión privada; y en el mercado asiático, con 8 millones de pesos.¹¹

“Fonatur canalizó poco más de 1 510 millones de pesos para desarrollo de infraestructura turística”

¹⁰ *Ibid.*, p. 187.

¹¹ *Ibid.*, p. 188.

Política de desarrollo regional integral

Salvador Moreno Pérez

El eje en torno al que se desarrollan las políticas regionales de la presente administración se centra en la competitividad, para ello se considera la vocación económica de cada una de ellas y se promueve una estrategia de equidad para eliminar las desigualdades.

Al igual que la administración anterior, se hace énfasis en el respeto de la libertad de cada región como fundamento del desarrollo y de las entidades de controlar su propio destino en armonía con el resto del país. Para ello, ambas administraciones consideraron necesaria una coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

En la administración anterior a las regiones se les denominó mesorregiones y se establecieron seis grupos de entidades federativas que se integraron para coordinar proyectos que buscaron trascender los ámbitos estatales y ser la base de una nueva planeación regional.

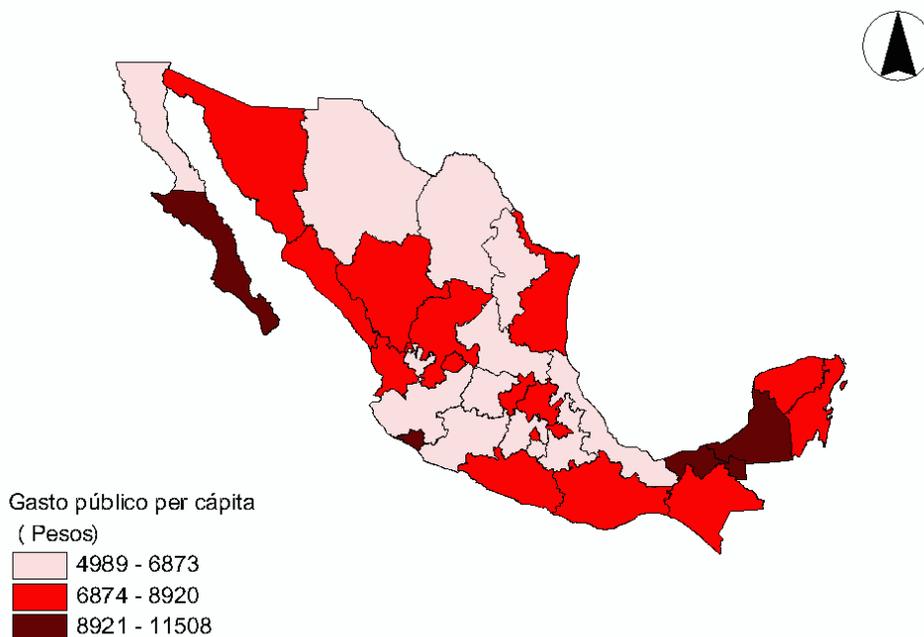
En la actual administración se determinaron cinco regiones, clasificación que no coincide totalmente con la anterior, ello se convierte en uno de los principales problemas de las regionalizaciones, ya que no existen criterios homogéneos para definirlos.

Uno de los mecanismos utilizados en la pasada administración para activar el desarrollo mesorregional fue la operación de los fideicomisos regionales. Entre los más destacados se pueden mencionar el Fideicomiso para el desarrollo de la región Centro Occidente (Fiderco); en la región del Noreste los gobiernos de las cinco entidades federativas integraron el fideicomiso Fidenoreste y en la mesorregión Sur-Sureste el Fidesur integró un programa de trabajo para consolidar los esfuerzos de coordinación regional.

En el informe de gobierno no se menciona si esos fideicomisos seguirán operando y más bien apunta que el gasto público es uno de los mecanismos para lograr el desarrollo regional. Para ello, la canalización de recursos federales a las entidades federativas busca alcanzar una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno para generar la infraestructura económica y social, combatir la pobreza y la marginación e impulsar un crecimiento equilibrado que mejore la calidad de vida de la población.¹

Los recursos federalizados autorizados para 2007 fueron de 746 352.4 millones de pesos y su distribución porcentual por región muestra una mayor participación de la Sur-Sureste (29.7%), en la cual se localizan algunos de los estados con menor índice de desarrollo humano, seguida de las Centro-País (27.3%), Centro-Occidente (20.2%), Noreste (14%) y Noroeste (8.9%). En términos per cápita el promedio alcanza los 7 055 pesos. La distribución del gasto por entidad federativa se muestra en el siguiente Mapa 1.

Mapa 1
Gasto público per cápita federalizado autorizado 2007



Fuente: Presidencia de la República, *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*, México, 2007.

¹ Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, México, 2007.

Otra de las acciones que se destacan en el informe es el financiamiento de proyectos de infraestructura mediante el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) que al mes de junio de 2007, había otorgado crédito a estados y municipios por un total de poco más de 3 mil millones de pesos.

Infraestructura carretera regional

El informe señala que un factor clave para promover un mayor dinamismo económico en las regiones consiste en generar infraestructura carretera. En 2007, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) programó construir y/o modernizar 3 615.3 kilómetros de carreteras federales, autopistas, caminos rurales y carreteras alimentadoras, siendo la región Sur-Sureste la más beneficiada con una participación de 33.7%, seguida por las regiones Noreste, Centro-Occidente, Centro-País y Noroeste, en ese orden.

Sin embargo, el propio Ejecutivo federal en el *Programa Nacional de Infraestructura* reconoce que de acuerdo con el Foro Económico Mundial, por la competitividad de su infraestructura México se ubica en el lugar 64 de 125

países y el índice se ubica por debajo del promedio mundial (Gráfica 1). A nivel sectorial, México ocupa el lugar 65 en ferrocarriles, 64 en puertos, 55 en aeropuertos, 73 en electricidad, 51 en telecomunicaciones y 49 en carreteras.²

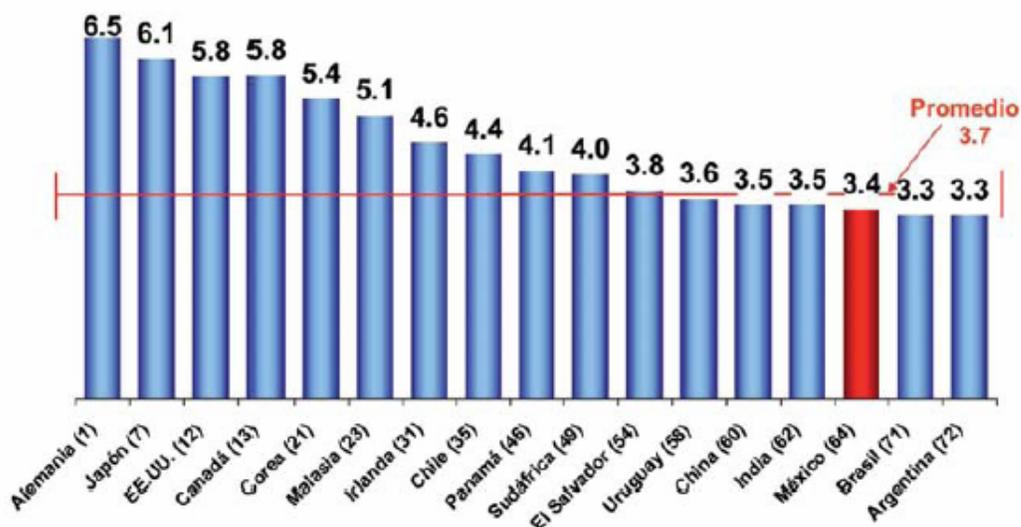
Para hacer frente a la situación de la infraestructura del país, el ejecutivo dio a conocer el *Programa Nacional de Infraestructura* con el que se pretende lograr posicionar en esa materia a nuestro país a nivel internacional y que los beneficios se distribuyan de forma equitativa en las diferentes regiones del país.

El Ejecutivo diseñó el programa con base en tres escenarios: un escenario básico, que parte de la premisa de que México contará con los recursos adicionales derivados de la “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen” propuesta al Congreso de la Unión, y que permitiría aumentar la inversión en infraestructura por lo menos en un punto del producto interno bruto (PIB) de manera permanente en los próximos

“México contará con los recursos adicionales derivados de la ‘Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen’”

² Presidencia de la República, Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, México, 2007.

Gráfica 1
Competitividad de la infraestructura
(Foro Económico Mundial)



Nota: 1 = poco desarrollada e ineficiente; 7 = entre las mejores del mundo

Fuente: Presidencia de la República, Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, México, 2007.

años. Un escenario inercial, que asume que el gobierno no contará con recursos adicionales y en consecuencia la inversión en infraestructura no aumenta e incluso declina. Finalmente, un tercer escenario llamado sobresaliente, que parte del supuesto de que en México se logra un conjunto de reformas estructurales en diversas materias (laboral, energética, de telecomunicaciones y otras) que acelerarían el crecimiento del país y permitirían un mayor flujo de inversión en infraestructura.³

A pesar del optimismo con el que se planteó el *Programa Nacional de Infraestructura* los organismos internacionales, expertos y datos oficiales confirman que México está reprobado en eficiencia para ejecutar obras públicas de infraestructura ya que la mitad de los proyectos sufre atrasos en sus tiempos de ejecución, lo que deriva en un sobrecosto en sus presupuestos originales. A nivel mundial, el país se ubica entre los que más padecen el incumplimiento del

³ *Idem.*

cronograma de obras y sobrecosto de infraestructura, según el *Reporte Global de Competitividad 2006-2007* del Foro Económico Mundial.⁴

Otra acción que se destaca en el informe de gobierno es la operación del Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra), mediante el cual el gobierno federal promueve la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, con el propósito de potenciar los recursos públicos en áreas como las concesiones de autopistas de cuota o infraestructura hidráulica.

Entre los proyectos carreteros y ferroviarios, en 2007 destaca el Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; Arco Norte de la Zona Metropolitana del Valle de México; Autopista Arriaga-Ocozocuatla; Autopista Tepic-Villa Unión; Autopista Saltillo-Monterrey; Autopista Morelia-Salamanca; Libramiento de Tecpan, Guerrero; Libramiento de Reynosa, Tamaulipas; Autopista Durango-Mazatlán; Irapuato-La Piedad (Liberación de Derechos de Vía); Nuevo Necaxa-Tehuacán; Autopista Amozoc-Perote. Durante enero-junio de 2007, la inversión en proyectos con cargo al patrimonio del Finfra registró un monto de 2 562.6 millones de pesos.

Respecto a la infraestructura turística en el primer semestre de 2007 la inversión privada alcanzó 2 765.2 millones de dólares y la inversión pública en el sector turismo autorizada para 2007 se ubicó en 1 023.9 millones de pesos.

En el informe se mencionan también algunos proyectos de desarrollo regional que opera la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como el Programa de Desarrollo Regional Sustentable de la Franja de Baja California y Sonora. Derivado de la ejecución del Puerto Punta Colonet, la secretaría promueve el desarrollo regional con atención a la población de menores ingresos que se establecerá en la zona del Puerto y la que habita en las comunidades que componen la franja de Baja California y la zona costera de Sonora.

Otro proyecto operado por la Sedesol es el Programa de Desarrollo Regional Sustentable de Turismo Rural en el Istmo de Tehuantepec. El enfoque de desarrollo regional en este estudio, según el informe, permitirá contar con una serie de proyectos productivos de alto impacto social que beneficien a población en situación de pobreza que habita en esta región del país.

En el presente sexenio se da continuidad al Plan Puebla-Panamá (PPP), en el Plan Nacional de Desarrollo se inscribe que busca impulsar la proyección de

⁴ “Reprueba México en obras públicas”, *Diario Reforma*, 23 de Julio de 2007, México, consultado en: <http://busquedas.gruporeforma.com/> (septiembre, 2007).

México en el entorno internacional. Una de las estrategias para lograrlo es la promoción de la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá.

El PPP inició en la administración anterior y tenía como objetivo reposicionar a las entidades del Sur-Sureste de México a los circuitos de inversión con base en sus recursos locales y una integración más amplia hacia Centroamérica.

El proyecto consideró ocho ámbitos de acción para lograr el desarrollo de la región: el desarrollo sustentable del medio ambiente; el desarrollo humano; la prevención y mitigación de desastres naturales; la promoción del turismo; la facilitación del intercambio comercial; la integración vial; la interconexión energética y la integración de telecomunicaciones.

En el informe de gobierno destaca, entre otros, los siguientes avances: la concreción de un programa de fortalecimiento institucional que establece mecanismos homogéneos de gestión de proyectos; el inicio de la construcción del Puente Internacional Río Hondo (entre México y Belice) y las mejoras en el Paso Fronterizo El Ceibo-El Naranjo (entre Tabasco y Guatemala); la integración de una Agenda para el Desarrollo del Sur-Sureste, que comprende el establecimiento de cadenas de alto potencial productivo, la generación de empleos que garanticen un desarrollo sustentable, la formación de capital humano, y el fomento de infraestructura de transporte intermodal de clase mundial, así como el desarrollo de centros logísticos.

El PPP ha generado diversas posiciones tanto a favor como en contra. Algunos estudios señalan como fortalezas del PPP que es beneficioso para los países que involucra ya que es percibido como un proyecto amplio, ambicioso, que puede beneficiar de diferentes maneras a los países, particularmente a través de la atracción de inversiones, el crecimiento del comercio, la integración y el desarrollo de los países de la región, además cuenta con el apoyo político de los países centroamericanos y de México.⁵

Entre los principales argumentos en contra se pueden señalar los que han hecho diversos grupos de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, que entre otras, han manifestado una serie de preocupaciones y cuestionamientos a distintos componentes de la propuesta: como es el hecho de que enfatiza los aspectos comerciales y de infraestructura, cuando, dadas las condiciones de la región que abarca, se debería robustecer la inversión social y la resolución de los conflictos internos; algunos señalan al PPP como

⁵ Fleishman-International Communications-Hillard, *Análisis de clima de opinión regional y recomendaciones*, enero de 2003, consultado en: www.planpuebla-panama.org (septiembre, 2007).

una herramienta para impulsar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) utilizada por Estados Unidos para fortalecer y avanzar en sus concepciones de desarrollo neoliberal hacia la región; otro de los temores con respecto al PPP tiene relación con el hecho de que la participación nacional en la producción y las exportaciones puede ser muy baja, especialmente en el sector de maquila; también se considera que al mejorar las condiciones de ingreso de capital transnacional se teme la explotación de mano de obra no calificada, abundante en los países y estados que abarca el PPP; los campesinos e indígenas consideran que el PPP es una propuesta de saqueo de los recursos naturales.⁶

“No existe una verdadera política de desarrollo regional integral, lo que podemos encontrar es un conjunto de programas dispersos que abordan diferentes problemas propios del desarrollo regional y ordenamiento del territorio”

El 13 de septiembre del presente año, la Cámara de Diputados aprobó la reforma fiscal, entre otras medidas, la nueva reforma promueve al federalismo fiscal a través de un ajuste en la fórmula para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, además aumenta el precio de la gasolina y diesel en 5.5%. Es un aumento 100% participable y que incluye un fondo compensatorio para los 10 estados más pobres.⁷

Las notas de analistas financieros en esos días destacaron que las entidades federativas serían las beneficiadas con los recursos adicionales derivados de la reforma fiscal, ya que se quedarán con 30% además de 12 200 millones de pesos, producto del impuesto federal a la venta final de gasolina y diesel.⁸

Al parecer la reforma fiscal tendrá efectos positivos en el desarrollo regional al permitir mayores ingresos a las entidades federativas y a la disposición del ejecutivo federal de invertir más recursos en el desarrollo de infraestructura.

En términos generales, muchos especialistas coinciden en que no existe una verdadera política de

⁶ Josette Altmann, “Dossier: Plan Puebla Panamá”, *Cuadernos Integración en América Latina*, Fundación Carolina-FLACSO, México, San José, Costa Rica, 2007.

⁷ Claudia Salazar y Armando Estrop, “Aprueban diputados reforma fiscal”, *Diario Reforma*, 14 de septiembre, México, 2007.

⁸ Ernesto Sarabia, “Recauda menos la reforma fiscal”, *Diario Reforma*, 17 de septiembre, México, 2007.

desarrollo regional integral, lo que podemos encontrar es un conjunto de programas dispersos que abordan diferentes problemas propios del desarrollo regional y ordenamiento del territorio.

Por ello, como señalan Javier Delgadillo y Felipe Torres, los retos de la política de desarrollo regional implican la implantación de políticas coordinadas que busquen reducir las brechas entre entidades y municipios, además de revertir el deterioro de las condiciones sociales y del medio ambiente, fortalecer el desarrollo de las regiones más dinámicas y reasignar funciones compensatorias que favorezcan el intercambio regional y promuevan saldos positivos a las regiones más atrasadas.⁹

Mientras no se cumplan con esos postulados las políticas no tendrán un verdadero carácter regional.

⁹ Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres, “Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México”, José Luis Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional, agenda para el desarrollo*, Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

Telecomunicaciones

José de Jesús González Rodríguez

En las actividades reportadas por el titular del Ejecutivo federal en el rubro de las telecomunicaciones, se aprecian información y datos cuantitativos en los siguientes apartados: telecomunicaciones; telefonía y radiocomunicación; televisión y audio restringidos; radio y televisión; redes informáticas; comunicación vía satélite; servicio postal y telegráfico y sobre el sistema nacional e-México.

En el renglón denominado “Telecomunicaciones”, el Primer Informe de Gobierno del titular del Poder Ejecutivo federal hace referencia a determinadas medidas encaminadas a fomentar la competencia en el sector, que han sido implementadas por la actual administración pública. El informe de gobierno señala que en este sector “persiste una elevada concentración, por lo que el gobierno federal aplica una estrategia para fortalecer la promoción de la competencia entre concesionarios a fin de incrementar la cobertura de estos servicios con mayor calidad y lograr que menores tarifas permitan el acceso a un mayor número de usuarios”.¹

La Presidencia de la República, señala que entre las medidas encaminadas a fomentar la competencia en el sector se ubican entre otras las siguientes:

- Un programa sobre bandas de frecuencias, que tiene el potencial de favorecer la incorporación de nuevas tecnologías de telefonía.
- Disposiciones encaminadas a que los usuarios puedan conservar su número telefónico cuando cambian de proveedor de servicios de telecomunicaciones.

¹ Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 202.

- Medidas enfocadas a generar ahorros sustanciales para los usuarios de pequeñas poblaciones y áreas conurbadas debido al cambio en la marcación de larga distancia por la local.
- Implementación de una consulta pública para actualizar el marco normativo del sector con el objeto de permitir la interoperabilidad e interconexión entre las redes en un entorno de convergencia tecnológica y de servicios.
- Estudios para aprovechar la capacidad de la red de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad, la cual tiene una capacidad excedente para mejorar las condiciones de competencia de las telecomunicaciones en México.
- La aprobación del Proyecto de Actualización del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias de México, que persigue promover un mejor uso del espectro radioeléctrico y el desarrollo más eficiente de las telecomunicaciones.

En el marco de las anteriores propuestas, debe hacerse referencia a los datos que sobre el tema de la competitividad en materia de telecomunicaciones a nivel mundial ha dado a conocer la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), institución que ha examinado el tema de la competitividad en diversas materias a nivel mundial y que señala la posición de nuestro país en lo que se refiere al sector de las telecomunicaciones y sus tarifas. Lo anterior se detalla en el Cuadro 1.

En lo que se refiere al rubro de la telefonía, el informe del Ejecutivo federal menciona que

[...] actualmente, este servicio es el principal medio de comunicación de los hogares en México y que el gasto de los hogares en este renglón representa el 95% del gasto en comunicaciones y 3.9% del gasto total monetario, ello de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. A su vez, este servicio representa un insumo importante para las empresas. El desarrollo de la telefonía tiene un impacto directo en el nivel de competitividad del país y el bienestar de los hogares.²

Desde esa perspectiva, el titular del Ejecutivo federal señala que en el periodo enero-julio de 2007 se otorgaron cinco permisos más para comercializar

² *Ibid.*, p. 204.

Cuadro 1
Comparación de México con 30 países en materia
de indicadores fundamentales del sector telecomunicaciones
(posición de México basada en tarifas de dólares)

<i>Concepto</i>	<i>Posición</i>
Residencial*	El sexto más caro
Negocios*	El más caro
Internacional Residencial	El más caro
Internacional Negocios	El segundo más caro
Internet de banda ancha residencial**	El quinto más caro
Internet de banda ancha negocios**	El más caro
Internet de banda ancha***	El tercero con menor penetración

* Incluye servicio local, larga distancia, llamadas a teléfonos móviles. ** Velocidad de 0.5 Mbps. *** Velocidad de 2 Mps.

Fuente: OECD, Communications Outlook, 2005. Disponible en: www.oecd.org (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2007).

el servicio de telefonía pública y otros cinco para prestadores de servicios de telecomunicaciones de larga distancia nacional e internacional y que con ello actualmente el número de permisos concedidos asciende a 100 en lo que se refiere a la telefonía pública y 15 permisos para telecomunicaciones de larga distancia nacional e internacional.³

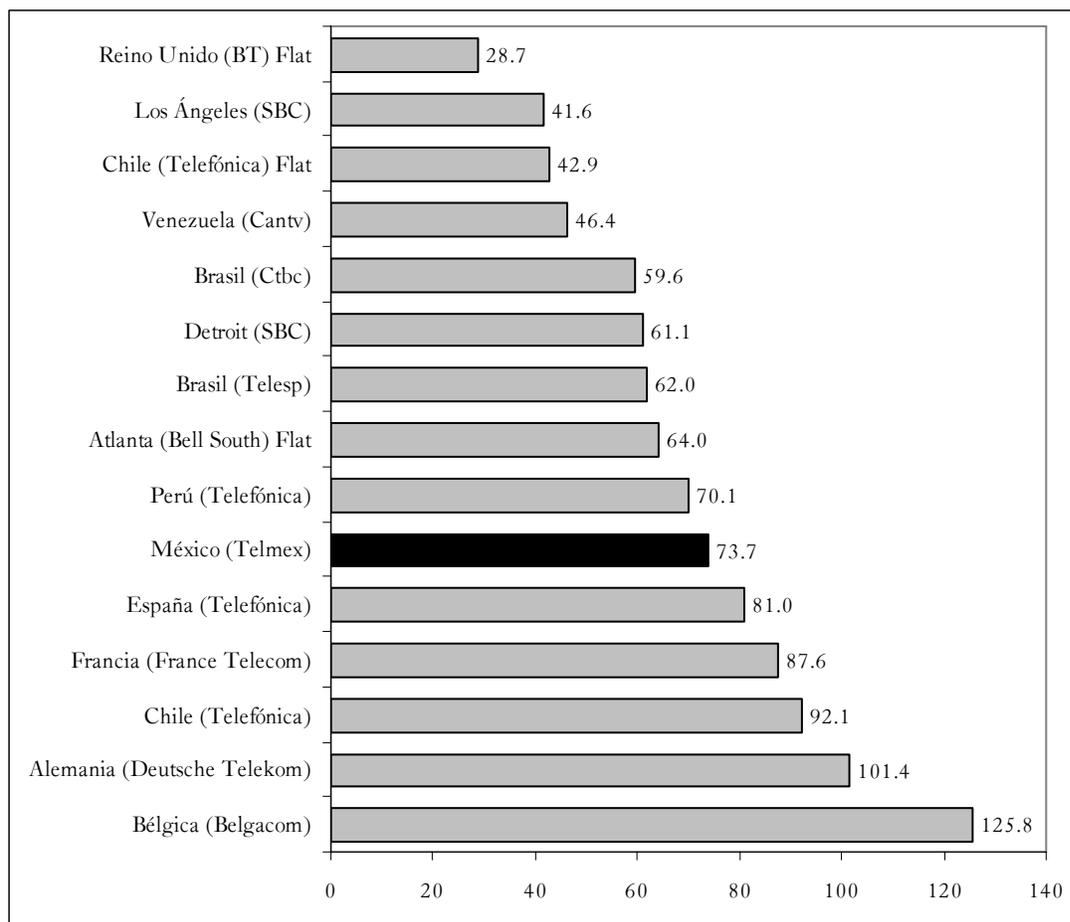
En ese contexto, es menester hacer referencia a los datos generados por la Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información (AMITI), por la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (Canieti) y por la Fundación México Digital (FMD), organizaciones que destacan la posición que ocupan diferentes empresas vinculadas al ramo de las comunicaciones telefónicas en el mundo respecto a sus tarifas. Los datos generados por las agrupaciones anotadas se muestran en la Gráfica 1.

La problemática en el ramo telefónico, materia esencial en el apartado de las telecomunicaciones nacionales, es comentada por Purificación Carpinteyro, quien menciona que en 2005 apenas 12% de los ingresos de Telmex fueron reinvertidos en México, considerando que México, a pesar de contar con uno de los más altos producto interno bruto (PIB) per cápita de América Latina, sólo cuenta con una penetración de telefonía fija de 17.2 líneas por cada 100 habitantes. Esta cifra es comparable con la de Colombia (17.1%), en tanto que Argentina, Brasil y Chile cuentan con penetraciones del 22.8, 23.5 y 21.5%, respectivamente.⁴

³ *Ibid.*, p. 203.

⁴ Purificación Carpinteyro Calderón, "El mercado de telecomunicaciones en México", en

Gráfica 1
Costo de llamadas locales de uso comercial
(400 llamadas locales de 5 minutos cada una)



Nota: Se trata de tarifas en dólares mensuales por cargos de instalación, servicio medido y renta mensual.

Fuente: Visión México 2020, políticas públicas en materia de tecnologías de información y comunicaciones para impulsar la competitividad de México, Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información (AMITI), la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (Canieti), Fundación México Digital (FMD), México, 2006, p. 69.

Por otra parte, y de acuerdo con la información presentada por el titular del Ejecutivo federal en lo que se refiere al servicio de internet, éste debe tenerse como un factor clave para incorporar a México a la sociedad de la información y el conocimiento. De acuerdo con los datos contenidos en el primer informe, el gobierno mexicano promueve el acceso a internet mediante el uso de redes de televisión por cable o satélite.

Se expresa en el documento gubernamental que al cierre de 2006 existían más de 20 millones de usuarios de internet. En el informe se menciona también,

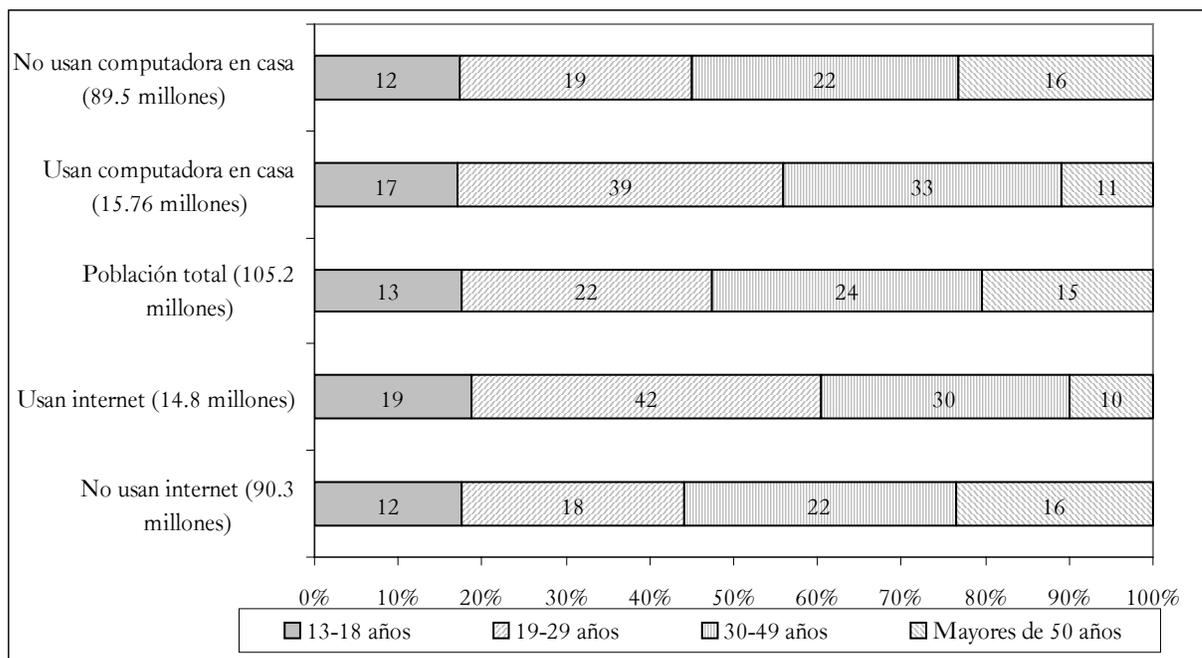
Instituto Mexicano para la Competitividad, *Situación de la competitividad de México 2006: punto de inflexión*, México, 2007, p. 424.

que de acuerdo con cifras preliminares de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnología de Información en los Hogares del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), a marzo de 2007 existían 20.6 millones de usuarios, estimándose llegar a 22.8 millones al final del presente año con un incremento de 14%, integrados por 7.8 millones en hogares y 15 millones fuera del hogar.⁵

En complemento de lo anterior, es preciso tener en cuenta que no obstante la relevancia del internet en un mundo globalizado y sus repercusiones en las diferentes facetas de la actividad humana, la masificación de esta tecnología muestra un desarrollo heterogéneo en nuestro país.

En la Gráfica 2 es posible apreciar la penetración que en la sociedad mexicana tiene esta herramienta cibernética considerando grupos de edad y acceso esencial a sistemas de cómputo.

Gráfica 2
Acceso a equipos de cómputo e internet



Fuente: Visión México 2020, Políticas públicas en materia de tecnologías de información y comunicaciones para impulsar la competitividad de México, AMITI, la Canieti, FMD, México, 2006, p. 58.

⁵ Presidencia de la República, Primer Informe..., *op. cit.*, p. 205.

En un escenario con las características anotadas, es preciso tener en cuenta las apreciaciones que efectúa la institución señalada en un diagnóstico acerca del sector de las telecomunicaciones nacionales.⁶ En tal estudio, se alude a que actualmente los niveles de tele-densidad en nuestro país, están por debajo de los niveles promedio que han logrado economías comparables, ello no obstante a que en las regiones más ricas del país los niveles de tele-densidad son más que aceptables, en las regiones menos favorecidas, esos niveles son muy bajos. Desde la perspectiva de la institución responsable de dicha evaluación, tal cosa al ser un problema que tiene que ver más con la demanda de servicios que con la oferta, puede resolverse o con mayores ingresos de la población no desarrollada, o con menores costos del servicio.

⁶ Imco, *Situación de la competitividad...*, *op. cit.*, pp. 422-424.

Transportes

José de Jesús González Rodríguez

En lo que corresponde a las actividades reportadas por el titular del Ejecutivo federal en el rubro de los transportes, en el Primer Informe de Gobierno se señalan datos alusivos a los siguientes apartados: Infraestructura para el transporte; red carretera, autotransporte federal; red ferroviaria, red de aeropuertos; red portuaria y transporte multimodal.

Sobre el tema, el informe del Ejecutivo federal registra diversas estrategias contenidas en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, mismo que contiene entre otras las siguientes:

- Completar la modernización de los corredores troncales transversales y longitudinales que comunican a las principales ciudades.
- Ampliar el sistema ferroviario, promoviendo la sustitución de la estructura radial por una estructura de red que mejore su conectividad.
- Ampliar y modernizar la infraestructura y los servicios aeroportuarios.
- Incrementar la infraestructura portuaria, especialmente, la capacidad de manejo de contenedores y desarrollar los puertos como parte de un sistema integrado de transporte multimodal.

En correspondencia con las estrategias del programa anotado, en el informe de gobierno se detalla información numérica y estadística sobre los diferentes rubros que constituyen la temática de los transportes en nuestro país desde una perspectiva cuantitativa.¹

Atendiendo a los datos manejados en el informe del Ejecutivo, es de tener en cuenta la información divulgada en una investigación de la Fundación

¹ Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 208.

Friedrich Naumann y del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC),² quienes sostienen que en lo tocante a la situación del transporte de carga en nuestro país, debe tenerse como un elemento esencial a considerar la ubicación geográfica de México, ubicación que le otorga una ventaja competitiva respecto a otras naciones, ya que según las instituciones aludidas, actualmente se requiere un contenedor de 100 mil dólares para mover un contenedor de 100 mil dólares hacia Pittsburg es 26% más barato si se mueve desde la ciudad de México que desde París, y menos de la mitad que desde Beijing.

“La ubicación geográfica de México le otorga una ventaja competitiva respecto a otras naciones”

Según la investigación anotada, la ubicación geográfica de nuestro país y el poco tiempo de tránsito son los factores clave para que México disfrute de esta ventaja competitiva. No obstante tal ventaja, según la apreciación del estudio en referencia, la proporción del gasto en el sector de transporte de carga respecto al PIB es mayor que en Estados Unidos, ya que para México tal proporción corresponde al 3.9% mientras que en Estados Unidos es menos de la mitad, 1.8 por ciento.

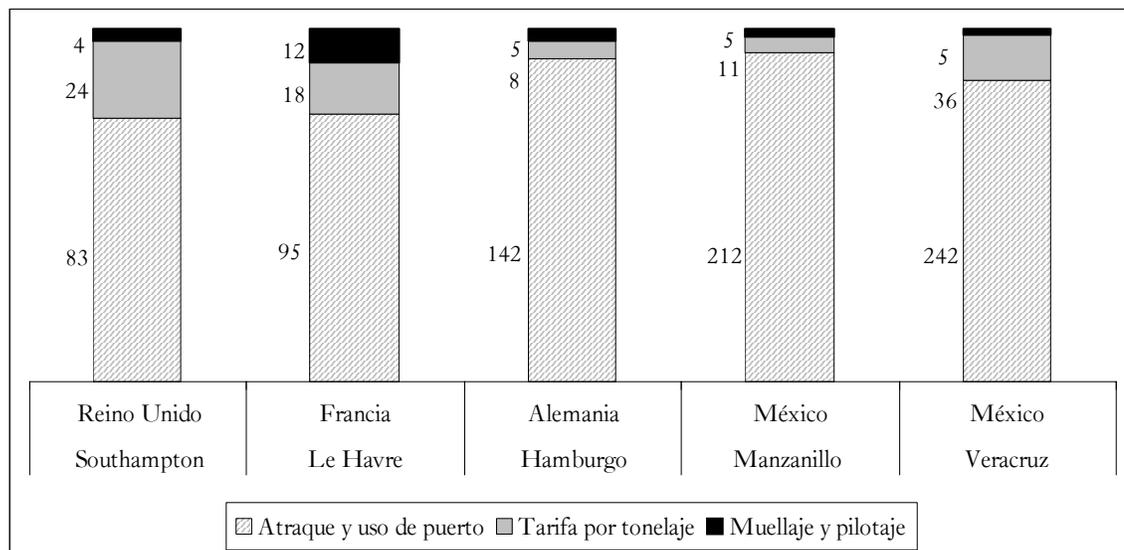
De ahí, que las instituciones anotadas consideren que los costos medios para cada uno de los modos de transporte en México son más caros que en Estados Unidos, y por ello –de conformidad a lo que se aprecia en la investigación anotada– el autotransporte, que es el modo de transporte más utilizado en nuestro país es en mayor proporción (75%) más caro, generando con ello, de acuerdo con la Fundación Friedrich Naumann y al CIDAC, un incremento en los costos nacionales y una subutilización del transporte ferroviario. Lo anterior se aprecia en la Gráfica 1.

Siguiendo con los resultados de la investigación de las instituciones referidas, las mismas destacan que en lo que se refiere a transporte marítimo y operación portuaria, las tarifas correspondientes a esos servicios en México son de las más caras del mundo, principalmente, por sus costos de atraque y uso de puerto, así como las tarifas por tonelaje.³

² Edna Jaime, *Los retos de la competitividad en México, una agenda de reformas inmediatas*, Fundación Friedrich Naumann y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2005.

³ *Ibid.*, p. 14.

Gráfica 1
Estructura de la carga doméstica movilizada por modo de transporte
(ton-km)



Fuente: Edna Jaime, *Los retos de la competitividad en México, una agenda de reformas inmediatas*, Fundación Friederich Naumann y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2005, p. 7.

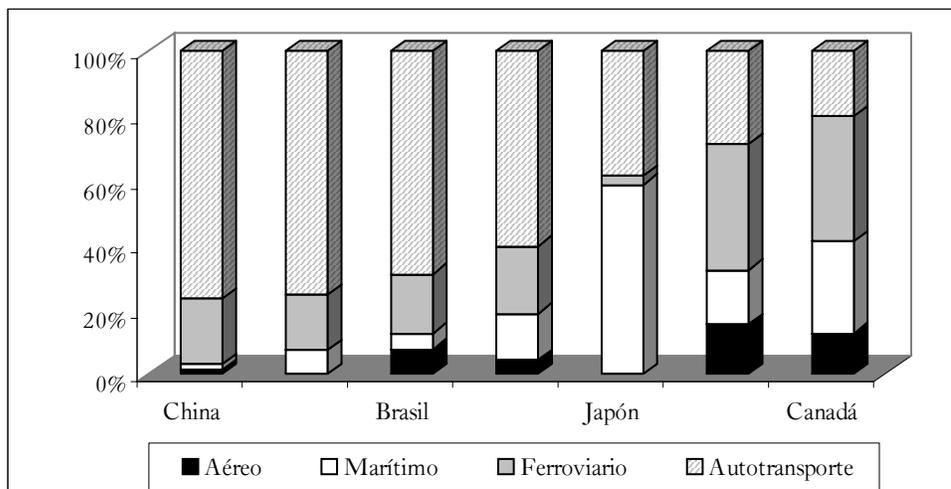
Se señala, asimismo, por las instituciones referidas, que la excesiva acumulación de contenedores en abandono genera problemas de saturación en puertos, lo que ocasiona una operación portuaria ineficiente y altos costos de almacenaje. Aunado a esto, un gran porcentaje de la carga es sometida al proceso aduanal en el puerto, ocasionando cuellos de botella y provocando que México tenga tiempos de estadía de contenedores, en promedio, 50% más altos que los registros internacionales, conclusiones todas que se advierten en el documento en referencia (Gráfica 2).⁴

En complemento de lo anterior, es menester hacer referencia a diferentes apreciaciones que sobre el tema del transporte en sus distintas modalidades, ha efectuado el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), éste examina el estado prevaleciente para el transporte en sus diferentes vertientes: intermodal, de carga ferroviaria, marítima, aérea y de transporte de personas.⁵

⁴ *Idem.*

⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Situación de la competitividad de México 2006: punto de inflexión*, México, 2007, p. 575.

Gráfica 2
Tarifas portuarias para un buque de 2 800 ton.
(miles de dólares)



Fuente: Edna Jaime, *Los retos de la competitividad en México, una agenda de reformas inmediatas*, Fundación Friederich Naumann y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2005, p. 14.

La institución señalada destaca que en lo que se refiere a las ventajas que puede tener el transporte en lo que corresponde a la distancia de nuestro país respecto a Estados Unidos, dicha ventaja se pierde por los altos costos derivados de la edad promedio de las unidades con que operan las empresas del mercado. El Imco destaca que otras desventajas en el sector se derivan de la falta de competencia del ferrocarril y en los desbalances de carga disponible que hay en las distintas rutas del país. Por ello la institución referida menciona que para el caso de las mismas distancias, se observan diferencias en tarifas promedio que van desde el 50% hasta el 70% del promedio por kilómetro.⁶

Respecto al tema del transporte ferroviario de carga, el Imco señala que en nuestro país, el ferrocarril es el medio de transporte más barato a partir de una distancia a recorrer mayor a 450 kilómetros. Sin embargo, de acuerdo al instituto, cerca de 35 mil millones de dólares en mercancías tienen vocación ferroviaria y no se transportan por este medio.⁷

⁶ *Ibid.*, pp. 394-396.

⁷ *Ibid.*, p. 398.

Cuando el Imco examina el tema del transporte marítimo de carga, la institución señalada destaca que los puertos mexicanos están considerados como de los más caros y menos expeditos del mundo, además, la referida institución alude a que en el proceso de revisión de mercancías en aduanas e internación de carga al país, participan varias autoridades en revisiones independientes y pobremente coordinadas, generando altos costos por maniobras y almacenaje, causando que la carga tarde hasta 10 días en salir del puerto. Por ello, de acuerdo con el Imco, la mercancía que entra al país demora más del doble de los estándares internacionales.⁸

Respecto al tema del transporte aéreo de carga, el Imco señala que a pesar de que esta modalidad de transporte es competitiva y ampliamente utilizado en países como Estados Unidos, Canadá, Francia o China en donde crece a un ritmo del 11.5% al año, en México, este transporte es casi inexistente. De igual forma, el instituto referido señala que respecto al transporte de personas por vía férrea, esta modalidad de acuerdo con el Imco, simplemente no existe. De existir, no sólo representaría una excelente alternativa al avión en tramos de hasta 650 kilómetros de distancia sino que, además, y al contrario que el avión, que sólo sirve origen y destino, supondría un factor de desarrollo excelente para crear riqueza allá por donde circulara.⁹

En el diagnóstico sobre el transporte de pasajeros el Imco continúa destacando que el costo aéreo de un boleto de avión en México es inadmisiblemente alto, afirmando que existen tramos de pocos cientos de kilómetros cuyo costo del pasaje es, a veces, similar a lo que normalmente cuesta un boleto a Europa, y ello, para las ciudades que tienen la fortuna de estar conectadas de forma directa. Concluye la señalada institución afirmando que la escasa competencia en algunos de estos trayectos aéreos unida a la falta de uso de tecnología adecuada hace que el medio aéreo, que no tiene competencia en México, sea un obstáculo al desarrollo interregional de México.¹⁰

Considerando los datos contenidos en el Primer Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo federal, que muestran el desglose de las políticas públicas y los resultados cuantitativos de la obra de gobierno en el último año, es preciso tener en cuenta también otros datos correlativos al sector telecomunicaciones y transportes que el Imco, ha generado sobre el particular. En el Cuadro 1 se aprecia la

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibid.*, p. 399.

¹⁰ *Idem.*

Cuadro 1
Desempeño de México y posición frente al resto del mundo en el subíndice precursores de clase mundial (sector telecomunicaciones y transportes)

Indicador	Unidades	Desempeño de México			México vs. Resto del mundo				
		Datos a		Mejor (+) Peor (-) Igual (=)	México (Índice 0-100)		Cambio %	Media Top 10	Rezago vs. Top 10 %
		2004	2002		2006	2004			
Líneas telefónicas fijas y celulares	# por mil familias	2.2	1.7	+	36.7	29.1	26	64	-42
Costo promedio de una llamada local para empresas	USD	0.3	0.2	-	39.8	36.3	10	42	-6
Costo promedio de una llamada local para residencias	USD	0.2	0.2	-	79.0	73.2	8	40	98
Usuarios de internet	Por familia	0.5	0.4	+	21.8	19.0	15	58	-62
Calidad de servicios de telecomunicaciones	% líneas digitalizadas	100	100	=	100	100	0	98	2
Productividad de las telecomunicaciones	PIB per cápita/ telecom	17.4	15.3	+	19.6	23.4	-16	61	-68
Distancia al principal mercado de exportación	Km	3 259.0	3 259.0	=	86.5	89.4	-3	95	-9
Longitud de la red carretera asfaltada	Km per cápita	1.1	1.1	+	2.8	3.4	-18	48	-94
Número de aeropuertos con pistas asfaltadas	# por 10 mil km ²	1.2	1.2	+	7.7	7.8	-2	37	-79
Número de vuelos	Por mil habitantes	3.3	2.7	+	4.9	4.3	14	33	-85
Capacidad de carga de la flota marítima	GRT por millones USD PIB	1.0	1.0	-	0.6	0.5	32	3	-81
Infraestructura portuaria	# por mil km de litoral	2.0	1.6	+	1.4	1.1	28	12	-88
Transporte intraurbano	% ciudades con metro	6.8	8.3	-	1.7	2.8	-39	29	-94
Longitud de la red ferroviaria	Km por mil km ²	10.0	9.2	+	7.7	7.4	4	48	-84

Fuente: Imco, *Situación de la competitividad de México 2006: punto de inflexión*, México, 2007, p. 386.

información que la institución señalada proporciona, para establecer los parámetros que se advierten para nuestro país en materia de telecomunicaciones y transportes, ello considerando las mediciones de los años 2002, 2004 y 2006.

En el cuadro se aprecian los diferentes tipos de indicadores especificados por unidades, evaluando para cada uno de ellos el desempeño de nuestro país considerándolo individualmente, así como confrontándolo con datos de otras naciones. Se muestran también, las posiciones en las que el Imco sitúa a México desde una perspectiva porcentual, en cuanto a avances y retrocesos, así como los cambios de ubicación de nuestro país respecto a periodos anteriores y se concluye con el rezago nacional respecto a los países con mejores clasificaciones a nivel mundial.

Como se aprecia en el Cuadro 1, los rezagos más significativos respecto a las naciones mejor posicionadas en materia de telecomunicaciones y transportes, se presentan de acuerdo con el Imco, en los rubros siguientes: costo promedio de una llamada local para residencias (98% de rezago respecto a la nación mejor ubicada); longitud de la red carretera asfaltada (94% de rezago); transporte intraurbano (94% de rezago); infraestructura portuaria (88% de rezago); número de vuelos (85% de rezago) y longitud de la red ferroviaria (84% de rezago), entre otras.

Hidrocarburos y energía eléctrica

Francisco J. Sales Heredia

En el Plan Nacional de Desarrollo el sector de hidrocarburos cobra una importancia destacada al plantearse como objetivo central garantizar el abasto a precios competitivos con estándares internacionales. La propuesta para enfrentar esta tarea es elevar la eficiencia y la productividad.

De igual manera el ejecutivo del presidente Fox empleo una serie de estrategias financieras de deuda internacional para liberar recursos para exploración y hacer más eficientes y productivos los procesos de extracción, transportación y refinación de los hidrocarburos. En el sexenio del presidente Fox se propuso y se logró modificar el régimen fiscal de Pemex y las atribuciones de la paraestatal, entre ellas la posibilidad de cogenerar electricidad para luego ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad.

El diagnóstico ofrecido del sector en el PND 2007-2012, a pesar de la política de eficiencia y mayores recursos impulsada en el sexenio pasado, es claramente desalentador. Las reservas probadas de petróleo disminuyen y sin embargo la producción de crudo se mantiene a un alto nivel; las importaciones de derivados aumentan y la capacidad instalada de refinación aumenta en menor medida que la demanda. En pocas palabras estamos extrayendo más de lo que podemos resarcir en exploración y gastamos nuestros ingresos importando refinados.

Las estrategias para el sector en este sexenio proponen resolver estos problemas. La primera estrategia propuesta hace explícito el desequilibrio entre extracción y confirmación de reservas y propone equilibrar lo que se extrae con lo que se prueba poseemos en el subsuelo, para garantizar así recursos a las generaciones futuras. Una estrategia de este tipo depende de hallazgos importantes nada probables o la reducción de la producción, acción que reduciría dramáticamente los ingresos del gobierno federal, pues implicaría reducir a la

mitad nuestros ingresos por exportación de crudo y duplicar nuestra capacidad refinadora.

La segunda estrategia planteada en el PND se refiere precisamente a aumentar nuestra capacidad de refinación, objetivo que requeriría muchos años para ser cumplido, pues una o varias refinerías de tales magnitudes requerirían de muchos años para ser construida, a menos que exista una estrategia de reducción de la demanda agregada de hidrocarburos, objetivo que no es mencionado en el PND.

El resto de las estrategias para el sector se refieren a medidas de corrección administrativa para hacer más eficiente a la empresa petrolera. Un objetivo que se ha mostrado aún más difícil de ser logrado que los objetivos productivos, pues involucra interferir en las prácticas de una empresa monopólica indispensable para el país.

En el Primer Informe de Gobierno se hace referencia a los logros en la consecución de los objetivos propuestos:

En lo que se refiere a la producción, ésta decayó en crudo y aumentó en gas natural, esto no se debe a una decisión del ejecutivo sino a una disminución de las reservas. La disminución de la producción del yacimiento marítimo de Cantarell empieza a mostrarse en las gráficas. En el informe de igual manera se reporta una mejora en las reservas posibles que puede ser atribuido a la alta inversión en exploración en el sexenio pasado.

Producción de petróleo crudo y gas natural, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	enero-junio		var. %
							2006	2007	
Total de petróleo crudo (millones de barriles diarios)	3 127	3 177	3 370	3 382	3 333	3 255	3 336	3 161	-5.2
Total de gas natural (millones de pies cúbicos diarios)	4 510	4 423	4 498	4 572	4 818	5 356	5 188	5 925	14.2

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

En el área de refinación, el aumento en la producción de refinados muestra el efecto acumulado de las inversiones, que si bien han sido radicalmente menores a la exploración, han logrado elevar la capacidad instalada y aumentar la producción de refinados a una tasa de 0.6%, no necesariamente acercándose a la demanda.

Uno de los grandes problemas de Pemex ha sido la financiación doble que debe afrontar la empresa, la del gasto gubernamental y de su propio gasto en inversión. A pesar de que el negocio petrolero es un negocio con réditos altísimos, el gobierno no ha resuelto el problema de propiciar una economía petrolizada. El resultado ha sido endeudar a la empresa aumentando los pasivos.

En este sexenio el Primer Informe de Gobierno no ha modificado la estrategia, pues muestra un esquema similar de endeudamiento.

- En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2007 se le autorizó a Pemex un gasto de inversión de 211 106.4 millones de pesos. Del total, 56 235.6 millones de pesos corresponden a inversión presupuestaria y 154 870.8 millones de pesos a Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas). Si se descuentan 55 755.8 millones de pesos del monto total autorizado para amortizaciones de Pidiregas, se dispone de 155 350.6 millones de pesos que corresponden a la inversión total impulsada, cantidad 23.6% mayor a la autorizada para 2006.

Aunado a lo anterior, es claro que la estrategia no parece estar resultando, las reservas no han aumentado y el déficit comercial del país sí lo ha hecho, como se muestra en la siguiente tabla, especialmente en refinados y gas.

Tanto en el sexenio pasado como en este sexenio no es clara la política a seguir en el caso de Pemex, los diagnósticos del gobierno muestran un proceso de deterioro constante de los indicadores y las propuestas de solución avanzan muy lentamente.

Sector eléctrico

En lo que respecta al sector eléctrico la estrategia del sexenio pasado de permitir la producción por compañías privadas, el autoabastecimiento y la cogeneración de Pemex ha redituado en un aumento de la producción total de 32%. El aumento en la capacidad instalada ha sido exitoso aunque se menciona en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 que este aumento basado en la construcción de centrales termoeléctricas de ciclo combinado que utilizan gas natural, dado que la producción no ha aumentado y que el gas

Balanza comercial de hidrocarburos de Pemex, 2000-2006^{1/}

Concepto	Datos anuales							Enero-junio	
	Observado							2007 ^{e/}	Variación 2006-2007 %
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Millones de dólares									
Saldo	11 294.4	8 836.1	11 374.8	14 444.1	17 856.4	22 320.8	273 780	11 270.2	-21.2
Exportaciones ^{1/}	15 966.3	12 944.6	14 691.2	18 437.9	23 421.6	31 684.4	38 669	18 517.1	-9
Petróleo crudo	14 552.9	11 927.7	13 392.2	16 676.3	21 257.9	28 311.1	34 704	16 268.2	-11.4
Gas natural	48.8	47.8	4	0	0	78.9	71.8	277.6	1 097.9
Condensados	0	0	0	1.6	17.8	40.4	23.7	0	-100
Petrolíferos	1 118.9	856.2	1 182.1	1 612.4	1 929.2	2 951.0	3 570.8	1 897.2	5.6
Petroquímicos	245.7	112.9	112.9	147.6	216.7	302.9	298.7	124.2	-8.3
Importaciones	4 671.9	4 108.5	3 316.4	3 993.8	5 565.2	9 363.5	11 291.6	7 246.8	19.9
Gas natural	366.5	423.8	775.4	1 526.2	1 715.1	1 397.9	1 134.5	459.5	-25.2
Petrolíferos	4 233.4	3 656.1	2 495.1	2 423.3	3 791.6	7 858.7	10 028.8	6 728.4	25.4
Petroquímicos	72	28.6	45.9	44.3	58.4	106.8	128.2	59	-12.3
Miles de barriles diarios									
Exportaciones									
Petróleo crudo	1 603.7	1 755.7	1 705.1	1 843.9	1 870.3	1 817.1	1 792.7	1 717.9	-9.9
Gas natural (MMpcd)	23.6	24.9	4.4	0	0	23.9	32.7	174.8	1 139.7
Condensados	0	0	0	0.2	1.5	2.2	1.1	0	-100
Petrolíferos	111.5	103.7	155.9	177	151.4	184.9	186.9	192.5	2.6
Petroquímicos (Mt)	1 116.2	780.4	831.7	812.9	914.3	867.2	817.5	180.2	-8.1
Importaciones									
Gas natural (MMpcd)	231.4	292.2	592.5	756.9	765.6	480.4	450.9	136.9	-29.7
Petrolíferos	363.2	335.3	243.6	199.9	234.3	333.7	368.9	455	16.6
Petroquímicos (Mt)	317.3	128.1	197.4	94.7	104.7	238.6	253.8	129.5	-9.9

^{1/} La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

^{e/} Cifras estimadas con datos reales al mes de junio.

Fuente: Petróleos Mexicanos.

Fuente: Presidencia de la República 2000-2006, Sexto Informe de Gobierno y Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

natural tiene precios internacionales, ha conducido a que los precios de la energía eléctrica se vean presionados a la alza.

En el Primer Informe de Gobierno se destaca la estrategia de ahorro de energía eléctrica y los avances en los programas de ahorro para la industria, los edificios de oficinas y casas habitación. De igual manera se propone un plan de energías renovables, principalmente generadores impulsados por viento, al igual que otro tipo de energías. El informe reporta un inicio activo de búsqueda de energías alternativas, como complemento a una diversificación de las fuentes energéticas en la producción futura de energía eléctrica.

En el sector eléctrico el problema es claramente uno tarifario, ya no de oferta. En el informe, este problema ha sido abordado en conjunto con los sectores productivos y los sectores de mayor consumo.

R E P O

C R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura

REPORTE

CONTENIDO

TEMAS SELECTOS DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO
DEL EJECUTIVO FEDERAL

POLÍTICA SOCIAL

- 1 Introducción
- 11 Seguridad social
- 19 La generación de empleos: prioridad del Ejecutivo federal
- 25 La política de vivienda
- 32 Superación de la pobreza
- 48 Salud
- 63 Logros, rezagos y retos educativos
- 73 Pueblos y comunidades indígenas

CONTENIDO

Introducción

El ejercicio de la glosa del informe del Ejecutivo por el Poder Legislativo se enmarca en el esquema clásico de división de poderes para equilibrar las fuerzas dentro del Estado. En los textos que siguen a este cuaderno sobre política social se destacan los retos, lineamientos del ejecutivo y las acciones emprendidas por éste para abordar los distintos temas de la agenda social y de política ambiental.

En el presente número especial del *Reporte CESOP* se incluyen artículos sobre temas que forman parte del capítulo de Igualdad de Oportunidades del Primer Informe de Gobierno y temas que forman parte del capítulo Economía competitiva: superación de la pobreza, salud, transformación educativa, pueblos y comunidades indígenas, seguridad social, empleo y vivienda.

De igual manera se resumen algunos de los principales resultados de la agenda ambiental. Por cuestiones de espacio no fue posible tratar de forma individual algunos temas; a continuación se mencionan brevemente algunos de los principales resultados en estos apartados.

Igualdad entre mujeres y hombres

En el rubro de Igualdad de Mujeres y Hombres se firmó el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en donde se elevó a rango de prioridad nacional la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, y se adoptaron los compromisos necesarios para dar cumplimiento a leyes y acuerdos internacionales que garanticen una vida libre de violencia; orientar estrategias para eliminar la discriminación y fomentar el trato igual para mujeres y hombres en los ámbitos público y privado; asumir el principio de igualdad como eje rector de los planes y acciones de todos los órganos de gobierno; e impulsar la adhesión de todas las instancias gubernamentales y sociales a dicho acuerdo.

Se reporta que en mayo de 2007 se instaló el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres bajo la coordinación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) con la participación de 25 dependencias y entidades de la administración pública federal. Una de las acciones reportadas es el inicio del Programa de Guardería y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, a cargo de la Sedesol, con el establecimiento de 3 500 estancias que proporcionan servicio a 63 mil niños de entre uno y tres años 11 meses de edad, con lo que anticipadamente se superó la meta de 3 mil estancias y la cobertura de 60 mil niños para todo el año. En marzo de 2007 se lanzó la convocatoria del Fondo Proequidad en su sexta emisión, que otorgará un apoyo financiero de casi 11 millones de pesos, con el propósito de fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población femenina en temas, grupos o regiones de atención prioritaria.

Grupos vulnerables

Por otro lado, el plan busca propiciar la igualdad de oportunidades para personas en pobreza, con discapacidad, para los adultos mayores, y los niños y adolescentes en riesgo de calle. En relación con la pobreza, se reportan las acciones para la atención de la pobreza alimentaria como el Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, el Programa de Abasto Rural y el Programa de Abasto Social de Leche a cargo también de Liconsa.

Respecto a la atención de las personas con discapacidad, se menciona la creación del Secretariado Técnico del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, así como acciones de prevención de discapacidad en 34 centros de rehabilitación mediante pláticas de orientación e información. Así también, en marzo de 2007 se firmó el decreto por el que se otorgan estímulos fiscales en materia de impuesto sobre la renta a las personas con discapacidad con el objetivo de incentivar la inserción laboral de este sector.

En relación con la atención de los adultos mayores, en agosto de 2007 se suscribió el Plan de Acción Integral de los Adultos Mayores, el cual busca establecer una coordinación interinstitucional en tres áreas prioritarias: la seguridad económica en la vejez; el fomento a la salud y el bienestar en la vejez, y entornos propicios y favorables. En marzo de este año se firmó el decreto por el que se otorgan estímulos fiscales en materia de impuesto sobre la renta a los adultos mayores. Por otro lado, se inició el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales que otorga un

apoyo mensual de 500 pesos a los adultos mayores que vivan en localidades de hasta 2 500 habitantes.

Familias, niños y jóvenes

En el apartado de Familias, niños y jóvenes, se plantea que el fortalecimiento de la comunidad familiar es el eje de una política que promueva la formación y la realización de las personas. En este sentido, se desarrollan acciones para reducir la vulnerabilidad social de la familia, implementar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes y promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana. En el marco del fortalecimiento de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, se realizan acciones de asistencia social, jurídica y de gestión administrativa a favor de las familias.

En el rubro de las acciones relacionadas con el desarrollo de los jóvenes, se reportan las actividades llevadas a cabo por el Instituto Mexicano de la Juventud. Entre las acciones se encuentra el Programa de Centros Interactivos Poder Joven, que amplía las oportunidades de acceso de los jóvenes a los nuevos sistemas de información y comunicación, el Programa de Prevención de Adicciones que promueve una cultura de autocuidado para prevenir las adicciones, así como el Programa de Fortalecimiento al Trabajo Juvenil que busca, mediante la coordinación institucional, vincular las necesidades laborales de los sectores público y privado con quienes ingresan al mercado laboral.

A través del Programa de Desayunos Escolares, el Sistema Nacional DIF atiende con desayunos a niñas y niños con algún grado de desnutrición y en riesgo, que asisten a planteles públicos de educación preescolar y primaria, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas, preferentemente. Al mes de julio de 2007 se benefició a casi 5 millones de niñas y niños en promedio al día. También se cuenta con el Programa de Atención a Menores de Cinco Años en Riesgo, No Escolarizado, que atendió en el periodo enero-julio a poco más 363 mil niños en promedio al día en 1 419 municipios.

Cultura, arte, deporte y recreación

En el rubro de Cultura, Arte, Deporte y Recreación, se reporta que para el 2007 se aprobó un presupuesto de 9 047.2 millones de pesos, cifra 3.5% mayor en términos reales al registrado en el ejercicio 2006. De este presupuesto, 88% corresponde a cultura y 11.2% al desarrollo del deporte. En el rubro de arte y

cultura se reportan actividades de inversión en infraestructura cultural, estímulo a la creación artística, difusión del arte y la cultura, registro y preservación del patrimonio cultural y artístico y fomento a la lectura.

En relación con el deporte, el Programa Nacional de Activación Física (PNAF) tiene como objetivo ofrecer a la población diversas opciones para incorporarse a la actividad física, deportiva y recreativa como un hábito de vida para el cuidado de la salud mental y corporal. Se pondrá en marcha la práctica del deporte desde la infancia; por ello, la escuela primaria debe aprovecharse como base del Sistema Deportivo Nacional. Para lograrlo, se fortalecerá la identificación de los mejores deportistas mediante el seguimiento de torneos, campeonatos locales y regionales. En el ciclo 2007-2008 se llevará a cabo la primera contienda de los Juegos Deportivos Nacionales Escolares en Educación Básica con una participación estimada de 5 millones de niños y jóvenes. El informe también señala las becas, premios y estímulos otorgados a talentos deportivos y las acciones para la construcción de infraestructura deportiva.

Sustentabilidad ambiental

El Primer Informe de Gobierno otorga un apartado entero a la sustentabilidad ambiental. Tanto en los pronunciamientos de campaña como en el plan 20-30, así como en el Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo ha descrito como un factor relevante de su gobierno el aspecto de sustentabilidad, entendido éste como una buena administración de nuestros recursos naturales para poder garantizar a las generaciones futuras un medio ambiente sano y con recursos.

El informe plantea que el deterioro del medio ambiente ha llegado a un nivel crítico y que no sólo es grave por sí mismo, sino que puede impedir el bienestar de los mexicanos.

En torno al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el Ejecutivo propone que a claras vistas, en los últimos 30 años hemos depredado los recursos naturales de nuestro país. El informe reporta mayor desertificación y un uso irracional de los recursos y propone que las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno se enfoquen en una administración responsable del agua, de los bosques y selvas y de la biodiversidad, para poder hacer sustentable su aprovechamiento.

Agua

Respecto al agua, el informe reporta una serie de acciones para medir con exactitud la distribución de los caudales del agua y así hacer más precisas las acciones de

preservación. Uno de los temas más importantes es el uso del agua en el sector agrícola. El uso actual es desproporcionado por la falta de modernización del sector, ya que no sólo usan agua en exceso, sino que este uso deslava la tierra y lleva consigo insecticidas y fertilizantes que contaminan los mantos freáticos.

Manejo integral y sustentable del agua

Respecto al manejo de los recursos hídricos, el informe reporta un hecho muy aplaudible. Se trata del establecimiento de metas específicas en todos los rubros, especialmente en el tratamiento de aguas residuales, pasando de 30 a 60% en el sexenio. Evidentemente el poco crecimiento poblacional de los próximos años plantea la posibilidad finalmente de dotar de servicios indispensables a las poblaciones medianas.

La Ley de Aguas Nacionales permite una serie de acciones de control, supervisión y asesoría que el gobierno reporta como iniciadas, especialmente en relación con la instalación de consejos de las cuencas acuíferas y la conformación de bancos del agua.

Disponibilidad y calidad del agua

En lo referente a la disponibilidad de agua, ésta depende de la temporada de lluvias que permite llenar presas y aumentar los caudales de los ríos. Esta dependencia puede ser peligrosa en algún momento o en zonas específicas que sufran sequías prolongadas.

La calidad del agua disponible se ha convertido en un problema serio dadas las descargas de contaminantes a los ríos y cuencas. El informe reporta 20 cuencas con cuerpos de agua fuertemente contaminadas, entre los que destacan los siguientes ríos: Coahuayana, Juchipila, Bolaños, Lerma-Salamanca, Lerma-Toluca, Lerma-Chapala y La Laja. Respecto al uso eficiente del agua en las actividades agrícolas, de lo cual no sólo depende la cantidad del agua sino su calidad, el informe reporta una serie de programas que se mantienen de la administración pasada o han iniciado en la actual: Programa de Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego; Programa de Desarrollo Parcelario; Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola; Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica; Programa de Adquisición e Instalación de Medidores Volumétricos; Programa de Uso Sustentable del Agua en la Cuenca del Río Bravo; Programa de la Cuenca Lerma Chapala.

En algunos casos el gobierno federal absorberá 50% del costo de los proyectos de infraestructura incentivando una modernización acelerada.

Bosques y selvas

Respecto a la preservación de bosques y selvas, nuestro país ha sufrido un grave proceso de deforestación y consecuente desertificación. El informe reporta un promedio de 300 mil hectáreas anuales deforestadas en los últimos 16 años, con una reducción considerable, casi a la mitad, en los últimos dos años. Considerando la extensión territorial, en estos años los mexicanos han deforestado el 2.5% de su territorio. La política pública en este sentido es reportada como una estrategia amplia de reforestación e incorporación de los propietarios a sistemas de apoyo para uso o protección.

Protección y aprovechamiento de los recursos forestales

El programa probablemente más importante de esta administración respecto al medio ambiente es ProÁrbol. El programa tuvo un presupuesto para el año 2007 de casi 5 mil millones de pesos, de los cuales 66% es dedicado a subsidios. El programa pretende incorporar a los propietarios, ya sea comunales, ejidales o privados en el manejo sustentable de los recursos forestales. El programa abarca subprogramas de producción, desarrollo y de servicios ambientales. Considerando que las zonas selváticas y boscosas que aún persisten se encuentran habitadas por comunidades muy pobres, los recursos frescos aunados a otros programas podrían parar la emigración y propiciar la conservación y un buen manejo de los recursos.

Una de las metas de este programa es plantar la cuarta parte de los árboles propuestos por el programa de las Naciones Unidas para el mundo, aunado a un programa constante de conservación y restauración de suelos. Estas dos acciones son reportadas como una mejora de un 2 000% las mismas acciones en los mismos meses de 2006.

Biodiversidad y producción forestal maderable y no maderable

Las producciones maderables y no maderables presentan crecimientos anuales de 6 y 10%, confirmando ser rentables si son administradas adecuadamente. La conservación eficaz de la biodiversidad se basa en el establecimiento y consolidación de áreas naturales protegidas y de esquemas de manejo sustentable, por lo que la presente administración continuará fomentando su expansión en el país, y atenderá de manera prioritaria a las especies mexicanas en peligro de extinción, con la participación corresponsable de la sociedad y los tres órdenes de gobierno.

Protección de la biodiversidad

La conservación y manejo de la biodiversidad es dividida en dos grandes aspectos, la consolidación de las Áreas Naturales Protegidas y las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre. Las primeras como reservas con intervención humana controlada y las segundas como grandes extensiones con permisos de cría para conservación o caza. Entre los dos sistemas, el informe reporta que se ha alcanzado el 25.5% del territorio nacional.

Gestión para la protección del medio ambiente

La buena administración de este gran territorio disperso en el país se vuelve un proceso difícil que requiere grandes recursos y una buena gestión legal. El informe reporta un reforzamiento de los medios para supervisar y castigar a los infractores.

Estrategia de cambio climático

Uno de los grandes problemas de nuestro tiempo es el *cambio climático*, nombre que responde al proceso de acumulación de monóxido de carbono, entre otros gases, en la atmósfera debido a la intervención humana. Detener este proceso de acumulación implica modificar procesos productivos y costumbres humanas, objetivos nada fáciles de realizar a nivel local y menos a nivel mundial.

El informe reporta la integración de una Estrategia Nacional de Cambio Climático para tomar acciones en aquellos ámbitos que puedan reducir las emisiones.

El informe reporta una serie de acciones para incentivar a las grandes industrias contaminantes del aire para reducir emisiones, tanto en el aspecto de eficiencia como en la aplicación de normas ambientales más estrictas.

Impacto y riesgo ambiental

Respecto al manejo de los residuos peligrosos, el informe reporta una capacidad instalada superior en 60% a la producción de residuos destinados a tales instalaciones, propiciando un proceso de importación de residuos y exportación de éstos a lugares con mayor seguridad.

En lo relacionado con el ordenamiento ecológico, el informe reporta que se concentrarán en primera instancia en lugares prioritarios, mares y costas, que pueden tener una función turística o productiva.

Conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental

En lo que tiene que ver con la investigación pura y aplicada a temas de sustentabilidad ambiental, así como a la difusión de conocimientos y prácticas, el informe reporta una serie de proyectos que promueven el desarrollo del medio ambiente, entre los que destacan el proyecto de reintroducción del cóndor en Baja California, el monitoreo de especies de plantas transgénicas, y el monitoreo ambiental. En el ámbito de difusión destacan los proyectos con la Secretaría de Educación Pública (SEP) para incorporar nuevos criterios a los libros de texto en secundaria e involucrar a los jóvenes en el esfuerzo.

Concepción de política social del Ejecutivo en turno

La política social del ejecutivo mexicano 2006-2012 queda esbozada en el Plan Nacional de Desarrollo en uno de los diez objetivos nacionales propuestos:

5. 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 el eje denominado Igualdad de Oportunidades en el Plan Nacional de Desarrollo, se hacen explícitas las directrices para poder cumplir el objetivo referido. En este apartado se hace especial énfasis en la pobreza que afecta a la mitad de los mexicanos y se describe como un problema transgeneracional de falta y desigualdad en las oportunidades para el desarrollo individual, con los problemas concomitantes. La política social propone un alejamiento de la política asistencial:

Lejos de un enfoque asistencial, el énfasis de esta política social es brindar las condiciones para que, de forma conjunta entre las personas y el sector público, los derechos de los mexicanos plasmados en la Constitución se conviertan en una realidad. De esta manera, el Estado, representado en los tres órdenes de gobierno, en conjunto con la sociedad mexicana, será capaz de generar las condiciones de equidad que se necesitan para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable para los mexicanos del presente y los que están por venir. (Fuente: PND, 2007-2012)

Con mayor especificidad, es en el texto del Primer Informe de Gobierno donde el Ejecutivo define su política social:

Por ello el propósito central de la política social de este gobierno es impulsar y acelerar un proceso constante de ampliación de capacidades para que cada mexicano aumente su potencial humano de desarrollo y mejore su calidad y condiciones de vida. Nuestro compromiso es promover la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, pero especialmente para quienes enfrentan mayores carencias y para quienes han estado excluidos económica y socialmente del proceso de desarrollo.

Tomando en cuenta tales propuestas, es claro que la política social continuará la perspectiva de los dos anteriores ejecutivos nacionales y especialmente el del sexenio pasado, haciendo énfasis en el fortalecimiento del capital humano.

Políticas generales del sexenio 2000-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 el objetivo de la política social fue la emancipación. Tal objetivo tiene su realización en "...asegurar el pleno ejercicio de la libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos". El énfasis está puesto en los apoyos para un logro individual que elimine las restricciones impuestas por el entorno.

El primer eje de la política de desarrollo social y humano del sexenio del ex presidente Fox se centró en "evitar que existan grupos de la población ...bajo ciertos umbrales". Los umbrales fueron descritos entorno a tres líneas de pobreza carencial, es decir, refiriéndose al ingreso requerido y no poseído por las personas para acceder a ciertos satisfactores. Respecto a la primera línea de pobreza, llamada alimentaria, se reporta que ésta disminuyó de 24 a 13.8% de la población; la pobreza de capacidades se redujo de 31.8 a 20.7% y la patrimonial de 53.6 a 42.6%. Sin embargo, tal disminución se concentra en las zonas urbanas; el sector rural presenta niveles alarmantes de pobreza. El 28% se encuentra bajo el nivel de pobreza alimentaria, según las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) de 2007.

El gobierno de esta nueva administración ha mantenido los programas principales en la Secretaría de Desarrollo Social y ha promovido un aumento de las transferencias directas por razones energéticas. Este componente de transferencias se enmarca dentro de un programa mayor de mejora ambiental y mejoras a la salud, tratando de incentivar el uso de gas y electricidad en los casos en los que se aún se usa madera y carbón para cocinar.

Perspectivas de política social 2007-2012

En un análisis de los tipos de política social, las perspectivas planteadas por los dos ejecutivos hacen énfasis en un esquema focalizado, concentrando los esfuerzos públicos en una batería de apoyos que inciden en el reforzamiento del capital humano para poder aumentar los ingresos individuales y familiares de grupos descritos en términos carenciales. La focalización se divide en términos generales en aquellos que están bajo las distintas líneas de pobreza: la alimentaria, la de capacidades y la patrimonial.

Este esquema de política social propone que la competitividad de la economía depende de incorporar a los ciudadanos al desarrollo, apoyando la formación de sus capacidades ciudadanas y productivas. Hace énfasis en la formación de capital humano, coordinando a los tres órdenes de gobierno en el fortalecimiento del capital físico tendiente a promover la generación de ingreso por los ciudadanos.

Una política social de este corte contrasta, por ejemplo, con una política social universalista, la cual considera que los beneficios de los programas deben llegar a todos los ciudadanos, mediando características objetivas comunes a ellos, como la vejez, niñez, viudez, etcétera.

Ahora bien, en un entorno de escasez de recursos, las estrategias focalizadas suelen ser más eficientes, siempre y cuando sean estrategias múltiples que resuelvan los problemas diversos que tienen los ciudadanos en las diversas regiones del país, problemas que de igual modo difieren en intensidad, tanto en pobreza como en sus activos generadores de recursos. Un ciudadano en el desierto con muy poco que comer no puede recibir los mismos incentivos y recursos que un ciudadano en una zona urbana pobre.

Para poder eliminar la intensidad de la pobreza y las desigualdades en las condiciones de vida, se requieren programas realmente diferenciados y que inicien la distribución de los recursos escasos en aquellos que lo requieren más. La igualdad de oportunidades reales no puede ser alcanzada si las reglas distributivas no propician un avance sustancial de los que se encuentran al final de la distribución. Los programas del gobierno federal aspiran a concentrarse en estos problemas.

Seguridad social

Sara María Ochoa León

Introducción

El objetivo del presente estudio es analizar los principales resultados en materia de seguridad social reportados en el Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón. La finalidad no es hacer un análisis exhaustivo sino presentar aquellos elementos relevantes para la problemática que enfrenta la seguridad social en el país. En un primer momento se revisan los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y, posteriormente, se analizan aspectos de cobertura, equidad, gasto y reforzamiento del sistema de ahorro para el retiro. Por último, se presentan los comentarios finales.

El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 presenta un objetivo único en relación con la seguridad social: la creación de un Sistema Nacional de Pensiones, el cual debe ser más equitativo y con mayor cobertura que la situación que impera actualmente. Las estrategias para lograr este objetivo son reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y contribuir a la transformación de los sistemas pensionarios de reparto que existen en la actualidad.

En el PND, la creación de un Sistema Nacional de Pensiones se entiende como la incorporación de los diversos esquemas pensionarios que existen en el país, como son, entidades federativas, empresas paraestatales y universidades públicas, al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El objetivo

explícito en el PND es eliminar los esquemas pensionarios que se rigen bajo un sistema de reparto y convertirlos en esquemas basados en cuentas individuales.

El principal beneficio que se espera de la creación del Sistema Nacional de Pensiones, y por lo cual se considera que es necesario abandonar los sistemas de reparto y crear cuentas individuales, es la posibilidad de que exista la portabilidad entre los diferentes sistemas, de forma tal que si una persona cambia de trabajo, pueda mantener sus derechos pensionarios bajo el esquema en que se encuentre el nuevo empleo.

La nueva Ley del ISSSTE

En marzo del presente año se aprobó en el Congreso de la Unión la nueva ley del ISSSTE. Esta ley crea un sistema de cuentas individuales para las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado. Una de las principales ventajas señaladas en el Primer Informe de Gobierno respecto a esta

ley es que permite la portabilidad de los derechos entre el IMSS y el ISSSTE, instituciones que concentran a la gran mayoría de los derechohabientes en el país.

“la reforma
generará ahorros
netos al sector
público de
aproximadamen-
te 21% del PIB”

El informe señala que la reforma generará ahorros netos al sector público de aproximadamente 21% del producto interno bruto (PIB), lo cual representa cerca de 40% de los pasivos contingentes previstos bajo el sistema de pensiones anterior. En el informe se describen los principales elementos de la nueva ley del ISSSTE, pero no se reportan los avances que se tienen respecto a su implementación.¹

Cobertura y equidad

Con relación al objetivo de ampliación de cobertura no se hacen explícitos los mecanismos para lograrlo, únicamente se señala que se incorporará a trabajadores independientes. Se espera que la introducción de cuentas individuales sea

¹ Respecto a los diez compromisos que el presidente Felipe Calderón adquirió para el mejoramiento de la salud en el ISSSTE, consultar el artículo correspondiente a salud en este mismo documento.

un incentivo para que los trabajadores independientes se incorporen a la seguridad social, debido a que otorgan certidumbre sobre los recursos acumulados en las cuentas individuales.

En relación con este objetivo es preciso señalar que en mayo de 2005 el entonces presidente Vicente Fox anunció la creación del Instituto de Protección Social, al que consideró como el tercer “gran pilar” de la seguridad social en México, adicionalmente al IMSS y al ISSSTE. Este instituto implicaba un sistema de financiamiento de la salud denominado Seguro Popular, un programa de vivienda y un sistema de ahorro para jubilaciones y pensiones que se pondrían en marcha el 1 de enero de 2006. La intención era proporcionar seguridad social a la población que no se encuentra cubierta por las instituciones públicas. No obstante lo anterior, este instituto no fue creado y únicamente funciona como tal el Seguro Popular de Salud. El Mecanismo de Ahorro y Crédito Oportunidades, que empezó a funcionar a partir de enero de 2006, bajo la operación de la Secretaría de Desarrollo Social, desapareció en este sexenio y únicamente se conservan las pensiones para adultos mayores que viven en familias beneficiarias del Programa Oportunidades. Por otro lado, la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social, así como la afiliación al Seguro de Salud para la Familia, que sólo incluye el otorgamiento de prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, sigue siendo muy limitada.

Desde el actual esquema contributivo, para contar con seguridad social es necesario tener un empleo que la proporcione. Debido a la baja creación de empleos formales en el país, en el sentido de que provean seguridad social y, por lo tanto, que estén registrados en el IMSS o en el ISSSTE, la cobertura ha aumentado muy lentamente. En relación con lo anterior debe considerarse la evasión de la seguridad social en las empresas tanto formales como informales.

La cobertura del IMSS y el ISSSTE tuvo un crecimiento limitado en el periodo 2000-2006, debido, entre otras cosas, al ambiente económico poco favorable y al aumento del empleo informal. De 2000 a 2006 se crearon poco más de 3.1 millones de empleos, considerando la afiliación de trabajadores permanentes y eventuales al IMSS y al ISSSTE, cuando la meta era crear 1.2 millones de empleos al año.

Respecto al objetivo de la equidad deben tomarse en cuenta las grandes diferencias entre los beneficios otorgados por los distintos esquemas de pensiones y las contribuciones correspondientes. Del PND es posible inferir que la homologación de los esquemas pensionarios para crear el Sistema Nacional de

Cuadro 1
Población derechohabiente del IMSS y del ISSSTE

	<i>Total de derechohabientes^{1/}</i>			<i>Asegurados permanentes y eventuales</i>		
	<i>Total</i>	<i>IMSS^{2/}</i>	<i>ISSSTE</i>	<i>Total</i>	<i>IMSS</i>	<i>ISSSTE^{3/}</i>
1980	29 110	24 125	4 985	7 804	6 369	1 435
1985	37 975	31 528	6 447	9 989	8 132	1 857
1990	46 877	38 575	8 302	12 776	10 764	2 012
1995	43 570	34 324	9 246	13 112	10 932	2 180
2000	56 600	46 534	10 066	17 578	15 240	2 338
2001	56 109	45 872	10 237	17 500	15 131	2 369
2002	56 508	46 199	10 309	17 890	15 517	2 373
2003	52 203	41 851	10 352	18 117	15 750	2 367
2004	53 456	42 993	10 463	18 667	16 288	2 379
2005	55 569	44 961	10 608	19 450	17 052	2 398
2006	58 717	47 918	10 799	20 710	18 285	2 425
2007 ^{e/}	61 006	50 034	10 972	21 526	19 073	2 453

^{1/} En el total de derechohabientes se incluyen asegurados permanentes y eventuales, familiares de asegurados, pensionados y familiares de pensionados, y familiares de jubilados. Los jubilados no se incluyen en el total de población derechohabiente.

^{2/} Incluye pensionados y familiares de pensionados.

^{3/} Se refiere a servidores públicos afiliados al régimen del ISSSTE.

^{e/} Cifras estimadas al mes de diciembre.

Fuente: Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno, 2007, p. 222.

Pensiones implicaría incorporar al esquema de beneficios y obligaciones del IMSS o del ISSSTE al resto de los esquemas pensionarios.

Además, en relación con el objetivo de equidad, no debe dejarse de lado el hecho de que la población con menores recursos, que se concentra en empleos informales, es precisamente la que más carece de seguridad social, por lo que actualmente el sistema es muy inequitativo en este sentido. Por otro lado, entre los adultos mayores existe una muy baja cobertura de la seguridad social. En este sector el nivel de pobreza es 70% mayor a la pobreza promedio del país.² Actualmente, sólo 23% de la población mayor de 70 años cuenta con una pensión, situación que se agrava en el sector rural.

² John Scott, *¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

Sobre las cuentas individuales

Como se señaló, el PND propone la migración a cuentas individuales de todos los esquemas públicos de pensiones en el país. El principal avance en este sentido es la aprobación de la nueva ley del ISSSTE. Entre las críticas que se hacen a estos sistemas se encuentra que en este modelo, al mantener el esquema contributivo, no ha logrado aumentar la cobertura de la seguridad social, además, el sistema transfiere los riesgos financieros a los trabajadores y no garantiza una rentabilidad suficiente para obtener una pensión adecuada.

En relación con el esquema de cuentas individuales, diversos estudios han encontrado que la tasa de reemplazo que se obtiene es muy baja. De acuerdo con un estudio elaborado por Alberto Valencia Armas los trabajadores que ganan de 1 a 3 salarios mínimos, que representan el 60% de los afiliados al IMSS, no lograrán acumular recursos suficientes para alcanzar una pensión de un salario mínimo, por lo cual será necesario otorgarles una pensión mínima garantizada.³ Esta situación aumenta el costo fiscal y pone de manifiesto un problema estructural en el sistema. Así, para lograr una tasa de reemplazo de 100% (para trabajadores de 1 a 3 salarios mínimos) las aportaciones deberían ser de 26.71% de los salarios, lo que implica una diferencia de 14.7 a 18.4% con respecto a las contribuciones actuales. Incluso para lograr obtener un salario mínimo la diferencia de aportaciones va de 14.7 a 0.57 puntos porcentuales.

Respecto al resto de los sistemas de pensiones, el autor también considera que la problemática común es la falta de reservas y tasas de aportaciones insuficientes. Valencia hace un ejercicio en el que encuentra que, para lograr la pensión mensual promedio actual de las instituciones, es necesaria una altísima tasa de aportación, por ejemplo en Luz y Fuerza del Centro que tiene una pensión promedio de 13 salarios mínimos, sería necesaria una tasa de aportación de 92.6% del salario, situación que contrasta con las actuales tasas de aportación de los trabajadores.

“Los trabajadores que ganan de 1 a 3 salarios mínimos, que representan el 60% de los afiliados al IMSS, no lograrán acumular recursos suficientes para alcanzar una pensión de un salario mínimo”

³ Roberto Ham Chande y Berenice P. Ramírez López (coords.), *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés Editores, México, 2006, pp. 97-118.

Gasto en pensiones

El gasto en pensiones del sector público ha aumentado consistentemente en los últimos años. Para el 2007 se aprobó un presupuesto de 212 747.1 millones de pesos, equivalente al 12.8% del gasto programable total del sector público presupuestario y al 2.2% del producto interno bruto (PIB). En el Cuadro 2 puede observarse que en el periodo 2000-2007 el mayor crecimiento del pago de pensiones se dará en Pemex con un crecimiento de más del 300% en términos reales.

Cuadro 2
Pensiones del sector público (millones de pesos)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^{1/}	Variación real 2000-2007 ^{1/}
Total ^{2/}	99 472	109 403	124 757	142 622	148 011	177 100	201 571	212 747	55.9
Ramo 19 ^{3/}	20 796	16 575	16 934	16 693	20 530	21 680	23 610	30 072	5.4
IMSS ^{4/}	51 881	60 564	63 786	66 203	79 956	85 382	96 806	99 109	39.2
ISSSTE ^{5/}	17 272	20 393	24 749	31 678	33 017	40 965	46 492	44 712	88.7
Pemex ^{6/}	3 442	4 221	10 522	17 447	2 272	14 314	17 542	20 007	323.6
CFE	2 686	3 389	3 638	4 709	5 497	7 057	8 285	9 312	152.7
LFC	3 394	4 261	5 090	5 892	6 683	7 703	8 853	9 536	104.8
SHCP					56				

¹ Comprende presupuesto original autorizado.

² Para 2002 incluye 38.2 millones de pesos de LOTENAL y para 2004 incluye 56 millones de pesos de la SHCP por concepto de transferencias para pago de pensiones y jubilaciones. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de cifras.

³ Comprende servicio médico a pensionistas y pensiones de trato especial del ISSSTE e ISSFAM; transferencias estatutarias del IMSS; pensiones civiles, militares y de gracia; viudas de veteranos de la revolución; compensaciones de carácter militar; y pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio.

⁴ Incluye indemnizaciones, subsidios, ayudas y jubilaciones del IMSS. Asimismo, incorpora el pago de pensiones a pensionados de CFE y LFC. Para 2004, el monto corresponde al total de las prestaciones económicas, que comprende los conceptos de curso de pago, régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS, indemnizaciones globales, subsidios, ayudas y sumas aseguradas.

⁵ Incluye pensiones y jubilaciones ordinarias, gastos de funeral, indemnizaciones globales, pensiones por riesgo de trabajo y subsidios y ayudas. Se excluyen las pensiones de trato especial.

⁶ Se refiere principalmente a las aportaciones al Fondo Laboral Pemex (FOLAPE).

⁷ Las cifras se deflactaron con base en el índice nacional de precios al consumidor. Para 2007 se consideró la inflación esperada a julio de 2007 de 4.1%.

Fuente: Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno, 2007, pp. 4 y 439.

Sistema de Ahorro para el Retiro

Una de las estrategias para crear un Sistema Nacional de Pensiones es reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro con la finalidad de lograr un mayor equilibrio entre seguridad y rendimiento de los ahorros. De esta forma, se espera que aumenten las pensiones que recibirán los trabajadores en su retiro.

El 15 de junio de 2007 se emitió un decreto de reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), que entre otras cosas implica la eliminación de las comisiones sobre flujo, la disposición de que los trabajadores pueden traspasar su cuenta a una nueva AFORE antes de un año, siempre que lo hagan a una administradora con mayor beneficio neto, el establecimiento de los requisitos que deben cumplir los directores generales de las AFORES, el aumento de dos a cuatro representantes de los trabajadores en la junta de gobierno de la CONSAR, entre otras modificaciones.

En julio de 2007 la CONSAR realizó modificaciones al Régimen de Inversión de las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORES), con el propósito de autorizar la apertura de tres nuevas sociedades de inversión especializadas. De esta forma, las SIEFORES podrán tener hasta cinco fondos que invertirán el ahorro de los trabajadores de acuerdo con su edad, a fin de ofrecer a cada grupo una diferente relación de riesgo y rendimiento esperado. Por ejemplo, en el fondo 5, destinado a trabajadores de hasta 26 años de edad, se podrá invertir hasta 30% del fondo en instrumentos de renta variable, con un VaR máximo de 2% del activo neto del fondo. El porcentaje que puede invertirse en renta variable irá disminuyendo hasta eliminarse en el caso de los trabajadores de 56 años de edad o más. Los fondos 2 a 5 podrán invertir en nuevas clases de activos, como los instrumentos estructurados y fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (FIBRAS).

Respecto a los recursos acumulados en el Sistema de Ahorro para el Retiro, a junio de 2007 se tenían 1 279 875.9 millones de pesos, que mostraron un incremento real anual de 12.9% y representaron el 12.7% del PIB. Se observa un crecimiento real de estos fondos de 143% entre 2000 y las cifras al cierre de junio de 2007.

Comentarios finales

En los resultados reportados en el Primer Informe de Gobierno, respecto a la seguridad social, se observa que el análisis se centra en la creación de un Sistema Nacional de Pensiones que implica que los esquemas públicos que actualmente se encuentran bajo el sistema de reparto se conviertan en esquemas basados en cuentas individuales con la finalidad de lograr la portabilidad entre ellos y, por tanto, mantener los derechos pensionarios ante cambios de empleo de los trabajadores. El principal avance reportado en este sentido es la aprobación de la nueva ley del ISSSTE en marzo del presente año.

No obstante, se observan omisiones de importancia en el tema de la seguridad social, tal es el caso de la dinámica del empleo que ha implicado poco avance en materia de cobertura, el problema de equidad debido a la falta de cobertura de la población de menores recursos, la problemática de los adultos mayores que en su gran mayoría no cuentan con seguridad social, las dificultades del seguro social respecto al financiamiento del Seguro de Enfermedades y Maternidad y del Sistema de Jubilaciones y Pensiones (RJP), que han sido señaladas como reformas urgentes, las acciones para afrontar la subdeclaración y la evasión patronal, entre otros. Si consideramos que la seguridad social debe ser un derecho de todos los mexicanos, es posible decir que bajo el sistema contributivo actual y la dinámica del empleo no puede esperarse que se cumpla este derecho para casi la mitad de la población que carece de seguridad social.

La generación de empleos: prioridad del Ejecutivo federal

Juan Carlos Amador Hernández

El mercado de trabajo es un eslabón fundamental en la cadena que liga la estabilidad y el crecimiento macroeconómico con el bienestar de la población. Sólo un mercado de trabajo capaz de generar empleos de alta productividad e ingresos, con los beneficios de la seguridad social y protegidos por un marco regulatorio eficiente, es capaz de mejorar en forma sostenible el bienestar de la población, objetivo último del proceso de desarrollo.

En materia de empleo, son dos objetivos centrales:

1. La promoción de políticas de Estado para generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.
2. Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.¹

El PND plantea la necesidad de buscar promover condiciones para la creación de al menos 800 mil empleos formales al año en el 2012.² Si bien es condición necesaria que la economía crezca a tasas del 5% a fin de generar dichos empleos, es preocupante que en 2006 más de 19 millones de personas trabajaron en condiciones de informalidad.

Sin duda alguna el rezago en materia de empleo en nuestro país es relevante. Si consideramos que en el periodo 2000-2005 se tuvieron que haber generado 1.2 millones de empleos en promedio anual, y en 2006 cerca de 1.1 millones de

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pp. 104-109.

² *Ibidem.*, p. 104.

empleos, significa que por lo menos tenemos un rezago de 6 417 000 empleos no creados en tan sólo seis años que ha provocado el engrosamiento de las filas del desempleo, la migración, las actividades informales y la ilegalidad.

Inclusive, de generarse al menos 800 mil empleos en promedio anual durante la gestión del presidente Calderón Hinojosa, se estima una carencia de 1.8 millones de personas que no estarían incorporadas formalmente al campo laboral en nuestro país durante este periodo que vendrían a sumarse a la gran cantidad de personas desempleadas o en la informalidad (Cuadro 1).

Cuadro 1
Demanda de empleos, empleos generados y rezago anual 2000-2006

<i>Periodo</i>	<i>Demanda anual de empleos*</i>	<i>Empleos anuales generados**</i>	<i>Rezago anual de creación de empleos</i>
2000	1 200 000	673 200	526 800
2001	1 200 000	-566 100	1 766 100
2002	1 200 000	51 400	1 148 600
2003	1 200 000	-22 000	1 222 900
2004	1 200 000	353 600	846 400
2005	1 200 000	633 900	566 100
2006	1 100 000	859 000	241 000
2007-2012***	1 100 000	800 000	300 000

* Cifras obtenidas del diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 54.

** Anexo Sexto informe de gobierno de Vicente Fox Quesada (p. 248) y Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

*** Considerando el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y tomando como base la meta de generación de empleos para la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, se tendría un rezago de por lo menos 300 mil empleos anuales.

A lo largo de 2007 el empleo formal mantuvo un ritmo elevado de crecimiento. Al 31 de agosto de 2007 el número de trabajadores afiliados al IMSS tuvo un incremento anual de 790 116 personas, es decir, se expandió 5.7%. Así, la incorporación de trabajadores al instituto ascendió a 14 584 000 personas. Por tipo de contrato, el número de asegurados eventuales tuvo un aumento anual de 410 580 personas (16.8%), mientras que la afiliación permanente se elevó en 379 536 trabajadores (3.3%).

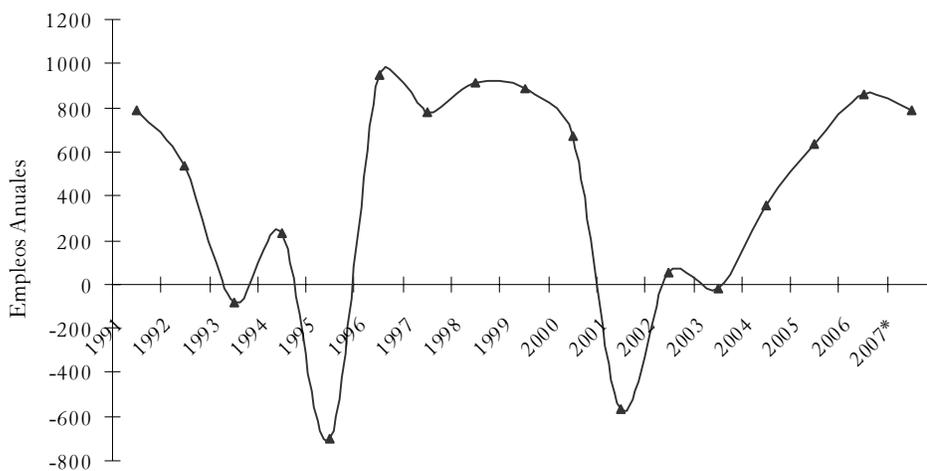
Es importante resaltar que a pesar de que se registró un aumento considerable de empleos ante el IMSS, del total de los nuevos asegurados, el 51% de los empleos generados son eventuales, lo que resulta preocupante dado el elevado nivel de subcontratación que se registra sobre todo en la industria manufacturera y maquiladora del país.

A pesar de que la mitad de los empleos generados son eventuales, esto ha permitido que la tasa de desocupación disminuya. Con base en los datos del INEGI, entre el primer y segundo trimestre de 2007 la tasa de desocupación se redujo de 4.0% a 3.4% de la población económicamente activa. Lo anterior contrasta con lo registrado en años anteriores, donde la tasa de desocupación nacional representó 2.6% en 2001, 2.9% en 2002, 3.0% en 2003, 3.7% en 2004, 3.5% en 2005 y 3.2% en 2006. Durante el primer trimestre del presente año se registró una tasa elevada ubicada por encima del promedio logrado en años anteriores, situación que derrumba las expectativas en materia de empleo se han planteado en la presente administración.

Sin embargo, las cifras de desocupación urbana han mostrado un ligero crecimiento al registrar una tasa del 4.5% al segundo trimestre del año frente a

“Tenemos un rezago de 6 417 000 empleos no creados en tan sólo seis años que ha provocado el engrasamiento de las filas del desempleo, la migración, las actividades informales y la ilegalidad”

Empleos anuales generados



Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, Primer Informe de Gobierno, México, septiembre 2007.

“A través del Servicio Nacional de Empleo se busca facilitar la posibilidad de colocación en el mercado laboral de los participantes”

la tasa del 4.2% lograda en 2006. Es importante resaltar que dicho incremento se ubica ligeramente por debajo del registrado en años previos.

Uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es implementar programas que faciliten y promuevan la incorporación de un mayor número de personas al sector formal del empleo. A través del Servicio Nacional de Empleo se busca facilitar la posibilidad de colocación en el mercado laboral de los participantes.

También en materia de los principales programas, uno por demás relevante, es el que ha iniciado la presente administración denominado “Programa de Primer Empleo”, asignando una partida especial para el presente año de 3 mil millones de pesos destinados a financiar los gastos generados por la incorporación de trabajadores

mediante este programa.

El programa consiste en otorgar un subsidio de hasta el 100% de las cuotas obrero-patronales que les correspondería pagar a los patrones ante el IMSS, por la contratación de nuevos trabajadores que por primera vez accedan a un empleo.

Al 30 de junio se habían inscrito 4 583 registros patronales con 4 464 trabajadores, de los cuales 67.2% se concentró en los sectores de comercio, restaurantes, hoteles y servicios financieros. El avance ha sido reducido, resulta difícil apreciar una posible inscripción de un mayor número de trabajadores bajo este programa, sin duda alguna, los recursos destinados a impulsar este proyecto implican un costo mayor al beneficio generado, lo anterior si consideramos que de continuar esta tendencia, al final del año estaremos registrando alrededor de 10 mil trabajadores, lo cual implicaría un gasto per cápita sumamente elevado para este año.

Asimismo, los recursos asignados al Sistema Nacional de Empleo (SNE) para el presente año estiman ejercer 717 millones de pesos, recursos ligeramente por debajo de lo asignado en los años previos; sin embargo, a pesar de que los recursos destinados este año fueron menores, también la meta establecida de atención de los programas de Apoyo al Empleo (PAE), para el Desarrollo Local (PDL), así como los servicios de vinculación laboral, disminuyeron 13.5%, mientras que los recursos asignados disminuyeron 2%; es decir, disminuyó más que proporcionalmente las personas atendidas que los recursos asignados a estos

Servicio nacional de empleo, 2001-2007

Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2007.

programas. Lo anterior implica que es necesario evaluar el impacto que han tenido estos programas en cuanto a las personas que bajo estos esquemas pueden encontrar empleo.

Concepto	Datos anuales						Enero a Julio			
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006	2007p/	Var. % anual	
Total de Personas	La tasa de colocación, que es la relación de personas colocadas entre personas atendidas es de apenas del 26.5% para el mes de julio, cifra superior a apenas 0.5% con respecto al año anterior.									
Atendidas	Un elemento que resulta central en el análisis de políticas encaminadas a generar un clima de mayor competitividad y productividad del empleo tiene que ver con la capacitación de los trabajadores.									
Colocadas	510 626	540 820	534 299	376 094	438 884	494 094	330 200	363 448	10	
Tasa de Colocación	36.9	34.9	27.8	28.8	28.0	26.3	26.8	26.2	26.7	0.5
Recursos ejercidos (millones de pesos)	1 154.8	896.9	850.2	733.1	983.7	739.0	717.8	458.4	558.4	17.1

Entre enero y julio de 2007 el programa de apoyo a la capacitación permitió la capacitación de 133 041 trabajadores de 19 801 micro, pequeña y mediana empresas, mediante el financiamiento de 16 334 cursos orientados al incremento en los niveles de productividad de los trabajadores y de competitividad de los centros de trabajo. El gasto realizado para estos cursos ascendió a 58.9 millones de pesos.

El gasto erogado en los primeros siete meses de 2007 es inferior al asignado en el año anterior por 22 millones de pesos, lo cuál se esperaría que en el transcurso del año se cumplan las metas estimadas tanto para los trabajadores atendidos como las partidas presupuestales asignadas a dicho fin.

Finalmente, en lo que corresponde a la seguridad y salud en el trabajo entre enero y julio de presente año, se realizó un operativo denominado Fortaleci-

miento de la Inspección Federal en Seguridad y Salud, en la zona carbonífera de Coahuila. Derivado de este operativo se sugirieron 1 678 medidas de seguridad e higiene y se detectaron 596 violaciones directas en esta materia y también se identificaron 192 presuntas violaciones en materia de condiciones generales del trabajo. Sin embargo, valdría la pena conocer que acciones se llevaron a cabo a fin de corregir esta situación.

La política de vivienda

Salvador Moreno Pérez

La vivienda es un derecho social de los mexicanos, es un bien fundamental, en ese espacio se logra la socialización a través de la integración en las familias y gracias a ello el funcionamiento de las comunidades y el enriquecimiento cultural de los pueblos.¹

En la Administración pasada (2001-2006) uno de los logros importantes fue el otorgamiento de un gran número de créditos para la edificación y adquisición de viviendas.

En ese momento las estrategias propuestas en materia de vivienda en términos generales buscaban concertar acciones con los tres niveles de gobierno, así como con la sociedad civil para consolidar el mercado habitacional. Entre las acciones más importantes, se promovió la compra, construcción, renta y mejoramiento de las viviendas a través de políticas y programas; se otorgaron créditos hipotecarios mediante financiamiento público y privado; además se reactivó la banca de desarrollo creando una entidad financiera para otorgar créditos y garantías para la obtención de viviendas de interés social.

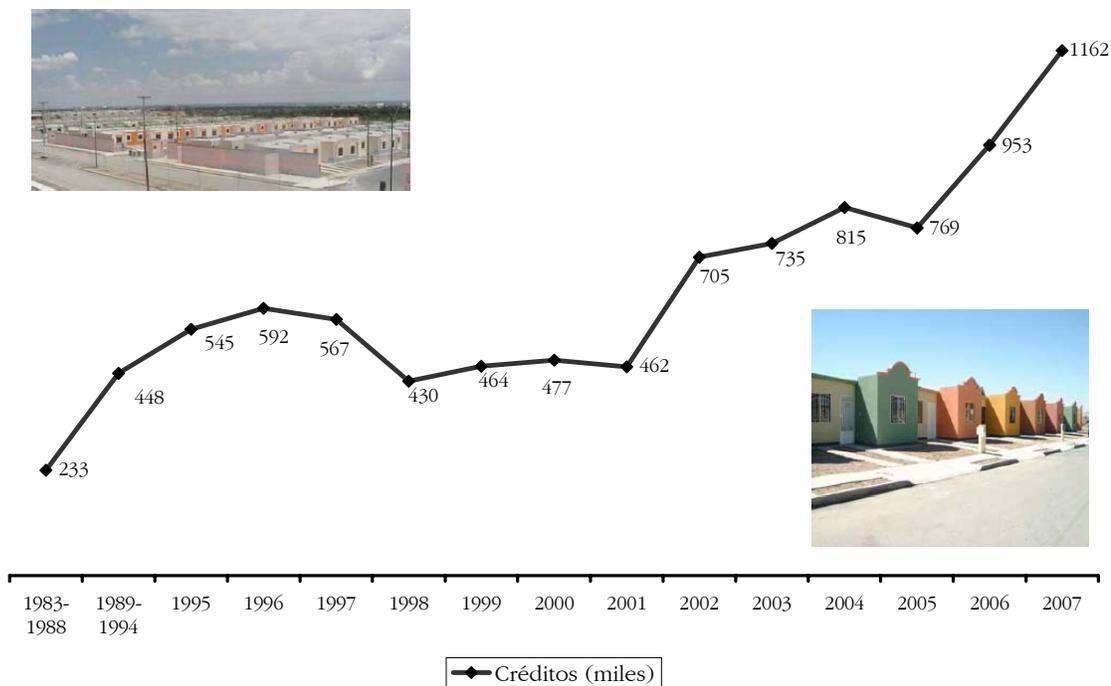
Los resultados de la política de vivienda llevada a cabo por el régimen anterior se concretaron en la construcción de una gran cantidad de viviendas a través de la reactivación del crédito para la adquisición de vivienda en propiedad como se aprecia en la Gráfica 1.

¹ En la nueva ley de vivienda se denomina a la vivienda digna y decorosa a aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamiento 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 la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. Ver Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Vivienda [Actualización: 28 de agosto de 2006] en www.diputados.gob.mx/cesop/

Durante el sexenio se otorgaron la mayor cantidad de créditos para la construcción de viviendas. Al término de la administración el total de créditos acumulados representaba alrededor de 4 millones. En el último año del sexenio pasado se lograron concretar 953 mil créditos y para el año 2007 se tiene programado otorgar alrededor de 1 millón 162 mil créditos.

Los logros en la política de construcción de vivienda nueva fueron reconocidos por estudiosos en la materia, aunque también señalaron algunos aspectos negativos. Uno de los cuestionamientos se refiere a que muchas de las viviendas construidas no cubren el aspecto de ser *dignas y decorosas* como lo señala la constitución debido a las deficiencias de orden cualitativo en algunos proyectos de vivienda de interés social nueva, tales como, falta de privacidad, insuficiente aislamiento térmico y acústico e inexistencia de servicios urbanos. También enfatizan los problemas de acceso y deficiencias de transporte por la ubicación

Gráfica 1
Numero de créditos otorgados para viviendas, 1983-2007
(Miles)



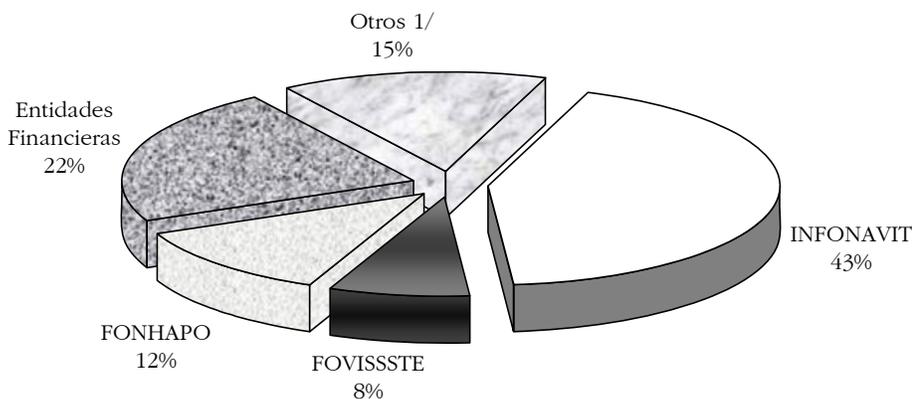
Fuente: Presidencia de la República, *VI Informe de Gobierno*, Vicente Fox, 2006, y Primer Informe de Gobierno, Felipe Calderón, México, 2007.

extremadamente alejada de los lugares centrales de estos grandes conjuntos urbanos.²

En la Gráfica 2 se puede apreciar que el Instituto del Fondo Nacional de para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) es el organismo que financia el mayor número de viviendas con 43 de cada cien. Las entidades financieras como la Banca y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) representan 22 de cada cien créditos del mercado inmobiliario, le siguen en importancia, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) con 12 y 8 de cada cien créditos, respectivamente.

En el presente sexenio en el *Plan Nacional de Desarrollo* se establece que la política de vivienda tendrá un sentido preponderantemente social y buscará, ampliar el acceso de las familias de menores recursos a una vivienda y empre-

Gráfica 2
Distribución porcentual de financiamientos para viviendas por principales organismos (Programados para 2007)



1/ Incluye organismos estatales, Issfam, Pemex, CFE, Conavi, Fovim, LFC, Provivah y la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y Hábitat para la Humanidad México, A.C.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

² Priscilla Connolly “¿Política de vivienda o política de construcción?”, presentado en el *Foro: La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados (en prensa) en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>

der proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.³

Para el logro del objetivo se proponen siete estrategias: brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad a través de la homologación de registros públicos de la propiedad, catastros municipales y rurales, y de la obligatoriedad del registro público de inmueble; ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción; incrementar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo económico y para la construcción de vivienda; reaprovechamiento de la infraestructura urbana y su equipamiento existente; consolidar el Sistema Nacional de Vivienda que implica la construcción de un Sistema Nacional de Información e Indicadores dirigido a registrar las variables que permitan el análisis diagnóstico y prospectivo de las necesidades y las tendencias del crecimiento habitacional en el país; generar un mayor dinamismo del mercado de vivienda seminueva y usada, y fomentar el desarrollo de un mercado eficiente de vivienda para arrendamiento; la última, considera el mejoramiento de la vivienda existente y las condiciones para impulsar vivienda progresiva y la producción social de vivienda, mediante nuevas alternativas de productos financieros y apoyos para la población de menores ingresos.

A pesar de que en el PND se privilegia el mejoramiento de vivienda seminueva y para arrendamiento, los datos de la Gráfica 3 demuestran que las acciones de vivienda se concentran en la construcción de vivienda completa con 8 de cada 10 financiamientos; mientras que el mejoramiento físico se lleva a cabo en una de cada diez acciones de vivienda.

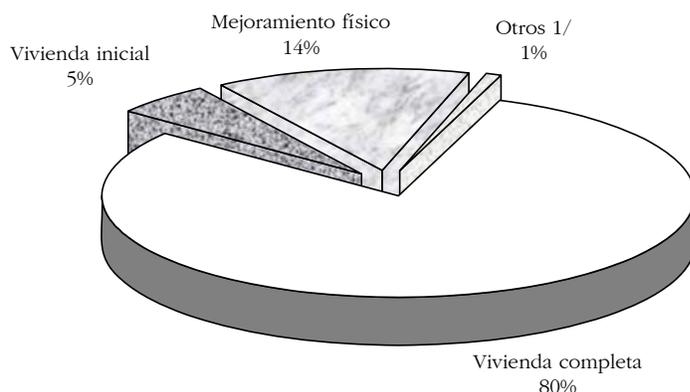
En términos generales se observa una continuidad de la política construcción del sexenio anterior. Así, lo señala el Primer Informe de Gobierno al establecer que durante 2007 se dará continuidad al comportamiento de la dinámica habitacional, pues se tiene estimado otorgar 1.2 millones de créditos y subsidios para los diferentes programas de vivienda, 12.7% más que el año previo, con una inversión estimada de 241 mil millones de pesos, superior en 4.1% en términos reales a lo realizado en 2006.⁴

En el informe también se menciona que la meta es durante el sexenio es otorgar seis millones de créditos para la construcción, adquisición o remodelación de vivienda; para lo que será imprescindible la salud financiera

³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007.

⁴ Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, México, 2007.

Gráfica 3
Distribución porcentual del los financiamientos para viviendas
por tipo de programas (Programados para 2007)



La vivienda inicial incluye el financiamiento de vivienda nueva, usada y en arrendamiento.

La vivienda inicial considera pie de casa y autoconstrucción.

1/ Incluye mejoramiento financiero e infraestructura.

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007.

de los Organismos Nacionales de Vivienda. En ese sentido la recuperación de las carteras vencidas de los organismos de vivienda es una prioridad.

De los organismos de vivienda se destaca la cartera vencida de el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) que al cierre del informe se ubicaba en 4.44%, resultado de 126 mil créditos vencidos sobre un total aproximado de 2.7 millones.

Por su parte el Fonhapo destaca por la más alta cartera vencida 95.08% durante junio de 2007 debido a la implementación, a partir del 1 de enero del presente año, de los nuevos criterios de medición de este índice, establecidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de acuerdo a los cuales se considera vencido todo crédito que tenga más de 90 días sin amortización; anteriormente se consideraba así cuando tenía más de 150 días sin pago alguno. Antes del cambio de medición cartera vencida del Fonhapo representaba 44% de los créditos otorgados.

Al igual que la administración anterior se han implementado programas que buscan atender a las familias con ingresos insuficientes para resolver sus necesidades habitacionales. Para este fin se puso en marcha el Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda en la modalidad

de adquisición, mejoramiento, autoconstrucción y compra de lote con servicios. El apoyo consiste en un subsidio asociado a un crédito y al ahorro para complementar la capacidad de compra.

Otra alternativa para dar acceso a la vivienda a grupos de población con ingresos medios y bajos, que no tienen posibilidad de ahorro, lo constituye el Programa de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) puesto mediante un programa piloto en el que intervinieron una desarrolladora inmobiliaria y una Sociedad Financiera de Objeto Limitado como intermediario financiero a fin de impulsar la opción de arrendamiento puro, o arrendamiento con opción a compra, en el que el enganche proporcionado por el cliente (depósito en garantía), así como parte de la mensualidad, son abonados al precio de la casa en el momento de ejercerse la opción de compra.

En cuanto a la vivienda usada, el Gobierno Federal ofrece facilidades a la compra-venta de este tipo de inmuebles a través de créditos del Infonavit y el Fovissste.

Finalmente, el Primer Informe de Gobierno en materia de vivienda destaca la consolidación del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) cuyo propósito es integrar, generar y difundir la información para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de las políticas públicas en materia habitacional.

Para garantizar la seguridad jurídica de la propiedad se está implementando un Programa de Registro Público de la Propiedad Único. Este Programa busca unificar y eficientar los sistemas registrales de la propiedad, con base en un sistema modelo que tiene como fin realizar todo el procedimiento registral vía remota. También, se lleva a cabo el Programa de Regularización de la Propiedad que tiene como objetivo eliminar la incertidumbre jurídica que tienen muchos mexicanos sobre su propiedad.

Tanto en la administración anterior como en la actual las políticas nacionales de vivienda se tratan de ajustar a las agendas del desarrollo global, por ejemplo, los objetivos de Desarrollo del Milenio o la agenda Hábitat de Naciones Unidas, sin embargo los propósitos y las estrategias normalmente son rebasados por la realidad demográfica y socioeconómica como se muestra en el Cuadro 1. A pesar del esfuerzo en el otorgamiento de créditos, la presente administración arranca con un rezago de poco más de 4.6 millones de viviendas.

Cuadro 1
Necesidad de vivienda nueva en México (2001-2006)

Rezago de vivienda acumulado al 2000 (unidades)	4 290 665
Necesidad de vivienda por crecimiento demográfico	4 389 504
Total de viviendas necesarias al 2006	8 680 169
Número aproximado de créditos otorgados entre 2001-2006	4 000 000
Rezago de vivienda al 2006	4 680 169

Fuente: Mara Cortés y Fernando Windfield, “La política de vivienda en el contexto de la pobreza urbana en México: retos y perspectivas de participación social”, *Revista INVI*, vol. 21, núm. 58, Santiago, Chile, 2006.

Ante ese panorama, algunos especialistas reconocen que una de las desventajas del proceso de creación de las políticas y su traslado a lo local es que en la práctica ese proceso no incorpora la participación de la sociedad civil o bien se limita a una campaña de consulta cuyo resultado es una política definida por los gobiernos y en la que los grupos más vulnerables no sienten representados sus intereses y por ello la ven con desconfianza.⁵

⁵ Mara Cortés y Fernando Windfield, “La política de vivienda en el contexto de la pobreza urbana en México: retos y perspectivas de participación social”, *Revista INVI*, vol. 21, núm. 58, Santiago, Chile, 2006, p. 35.

Superación de la pobreza

Sara María Ochoa León

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 está organizado con base en cinco ejes de política: estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental y democracia efectiva y política exterior responsable.

En el PND se señala que la finalidad de la política social es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades implica que todas las personas, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y exclusión social y económica, cuenten con posibilidades de elegir un proyecto de vida adecuado a sus intereses que les permita obtener un nivel de vida adecuado.

La igualdad de oportunidades implica cerrar las brechas que se observan entre las personas pobres y no pobres, entre las regiones del norte y el sur, entre los indígenas y no indígenas. Si bien los promedios nacionales pueden reflejar cifras aceptables, es necesario diferenciar entre las distintas condiciones de las personas para observar las marcadas diferencias existentes. En este sentido, también es importante tomar en cuenta la calidad de los servicios a los que tienen acceso los distintos grupos de la población, lo que puede hacer una diferencia sustancial. Además, implica que los indicadores en estos rubros reflejen una posición congruente con las condiciones de desarrollo del país y que se tomen acciones para eliminar atrasos respecto a otros países, por ejemplo, los indicadores de muerte materna en el país son muy altos con respecto al nivel de desarrollo, por lo que es necesario tomar acciones urgentes para su solución.

La ampliación de capacidades y la generación de patrimonio son dos piezas clave para el logro del objetivo planteado. Las personas deben contar con las posibilidades de educación, de atención de la salud y de una adecuada nutrición.

Por otro lado, deben contar con la posibilidad de adquirir una vivienda y tener seguridad jurídica sobre sus bienes. Por ejemplo, en el caso de la educación, esto implica que exista disponibilidad de servicios educativos, que las personas estén en posibilidad de acceder a las escuelas y de permanecer en ellas y que además los estudiantes concluyan los ciclos educativos. Actualmente, se sabe que los retornos a la educación aumentan a partir de concluir la educación media superior, por lo que es necesario que los programas se planteen la meta de superar esta etapa. Debe también asegurarse que las diferencias en la calidad educativa no se conviertan en un factor adicional de desigualdad.

La igualdad de oportunidades implica también que las personas estén en posibilidades de acceder a un empleo estable y bien remunerado y de tener posibilidades de emprender proyectos productivos que generen ingresos y eleven su nivel de vida. Para esto es necesario eliminar todas las formas de discriminación que impidan el acceso al empleo. Por otro lado, tal como se menciona en el informe, la política social debe estar en estrecha relación con la política económica, ya que una economía que genere mayores empleos y mayores posibilidades de generación de ingresos en la forma de créditos, capacitación, entre otros, permitirá mejorar el nivel de vida de los mexicanos.

De esta forma, la superación de la pobreza se convierte en un reto fundamental del país ya que se trata de un grupo de la población cuyas oportunidades son más reducidas, tienen menor cobertura de los servicios básicos, enfrentan servicios de menor calidad y tienen mayores dificultades para insertarse exitosamente en la actividad productiva. Por otro lado, la condición de pobreza puede estar acompañada de marginación, de exclusión social y de menor participación en las actividades políticas y sociales, así como de menor conocimiento y ejercicio de sus derechos.

En el presente artículo se presentan brevemente los objetivos respecto a la superación de la pobreza en el Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio y del anterior, con el propósito de analizar el desarrollo de esta política. También se presentan los principales resultados respecto a la superación de la pobreza reportados en el Primer Informe de Gobierno de la actual administración, haciendo hincapié en los programas que se incorporaron en el presente sexenio. Por último se presentan los comentarios finales.

“Actualmente, se sabe que los retornos a la educación aumentan a partir de concluir la educación media superior”

El Plan Nacional de Desarrollo y el Informe de Gobierno

El Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (PNDS) propuesto por la administración del presidente Vicente Fox estaba articulado en torno a la reducción de la pobreza. Los cuatro objetivos centrales planteados eran la reducción de la pobreza, la generación de oportunidades, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento del tejido social.

En el Plan se propuso la estrategia Contigo para coordinar y operar los programas sociales con los objetivos de fomentar el desarrollo humano integral y eliminar los rezagos sociales que padecen amplios segmentos de la población. Contigo consideraba que la pobreza tiene múltiples causas por lo cual estaba basada en cinco vertientes: oportunidades, capacidades, seguridad, patrimonio y equidad.¹ La vertiente de ampliación de capacidades, a través del Programa Oportunidades, se convirtió en el eje fundamental de la política. Si bien la generación de ingresos propios por parte de las personas en pobreza se encontraba dentro de las estrategias planteadas en el PNDS, no era un área prioritaria de la política social lo que se reflejó en los recursos asignados a estas acciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se concentra en la ampliación de las capacidades y en la generación de opciones de ingresos de las familias. No se hace referencia a los mecanismos de protección social, como la seguridad social, y en relación al patrimonio se limita al ámbito de la vivienda. En este

¹ Oportunidades: Que todas las mexicanas y mexicanos, sin distinción de ningún tipo, puedan acceder por igual a mejores condiciones de vida a través de su propia iniciativa en un ambiente económico y social propicio para ello.

Capacidades: Supone el aprendizaje y aprovechamiento de habilidades para que las personas y las familias puedan elegir entre opciones de vida, para hacer y para ser. Este concepto a su vez implica que para alcanzar todas sus capacidades, un ser humano debe satisfacer un conjunto de necesidades básicas: estar bien nutrido, gozar de buena salud, tener una vivienda digna, tener la posibilidad de escapar a la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura y tener acceso a la educación básica, y gozar de libertad de pensamiento y trabajo, entre otras.

Seguridad: Que todos los mexicanos podrán acceder a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias que atenten contra su desarrollo humano y social; en particular, podrán contar con protección contra fenómenos cambiantes que puedan afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio.

Patrimonio: Se refiere a la necesidad de reducir la elevada vulnerabilidad de los hogares en pobreza, que se refleja en la falta de una vivienda digna, en la ausencia de *certeza jurídica* de la propiedad de los activos, así como en un escaso acceso a los mecanismos existentes de ahorro.

Equidad: Sin importar la raza, el sexo, el origen étnico, la condición social o la religión, todos los mexicanos deben tener un trato igual ante la ley, las mismas oportunidades para desarrollarse.

Fuente: PNDS 2001-2006.

Cuadro 1

<i>Objetivos</i>	
<i>Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006</i>	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i>
Reducir la pobreza.	Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.
Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.	Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.
Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.	Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.
Fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario.	

Fuente: PND 2001-2006.

sentido, es necesario esperar la publicación del programa sectorial de desarrollo social de este sexenio para conocer con precisión los objetivos, estrategias y líneas de acción propuestos para la superación de la pobreza.

No obstante, el énfasis en la generación de ingresos es de gran importancia, ya que permite que las personas sean capaces de generar sus propios ingresos usando exitosamente en el mercado las capacidades adquiridas y los activos que posee. Si esta estrategia se desarrolla adecuadamente permitirá que la política social no sea puramente asistencialista, sino que sea sustentable en el largo plazo. Sin embargo, debe considerarse que la adquisición de capacidades por sí sola no es suficiente para la superación de la pobreza sino que es necesario que exista un contexto económico favorable para el empleo y para el desarrollo de proyectos productivos.

De acuerdo con el Primer Informe de Gobierno del presidente Calderón, el propósito central de la política social es

[...] impulsar y acelerar un proceso constante de ampliación de capacidades para que cada mexicano aumente su potencial humano de desarrollo y mejore su calidad y condi-

ciones de vida... promover la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, pero especialmente para quienes enfrentan mayores carencias y para quienes han estado excluidos económica y socialmente del proceso de desarrollo.²

De acuerdo con el Primer Informe de Gobierno la estrategia para reducir los niveles de pobreza y desigualdad, incluye acciones con los siguientes propósitos:

- Igualar las *oportunidades* de educación, salud y nutrición de los mexicanos que más lo necesitan para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Fortalecer las *opciones de ingreso* de las familias que menos tienen mediante el financiamiento a proyectos productivos.
- Hacer valer el derecho a una *vivienda* digna de las familias de escasos recursos a través de innovadores esquemas de financiamiento y subsidio.
- Crear la *infraestructura* de comunicaciones y garantizar el acceso a los servicios básicos en las comunidades que han quedado excluidas del desarrollo, en particular aquellas localizadas en los municipios con menor índice de desarrollo humano.

La evolución de la pobreza

En la Gráfica 1 se observa que la pobreza aumentó de forma importante como resultado de la crisis de 1994-1995. Fue hasta 2002 cuando se recuperaron los niveles que se tenían antes de la crisis. De acuerdo con las cifras más recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), del 2000 al 2006 la pobreza a nivel nacional ha disminuido: pasó de 53.6% del total de la población a 42.6% en el caso de la pobreza de patrimonio, de 31.8% a 20.7% para la pobreza de capacidades, y de 24.1 a 13.8% para la pobreza alimentaria.³ No obstante, los resultados de pobreza no se acompañan de explicaciones acer-

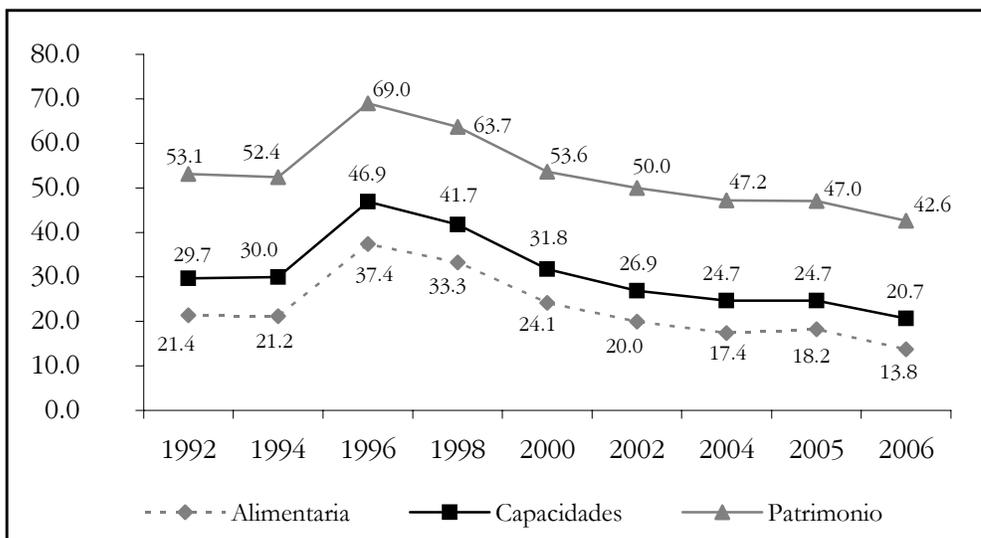
² Primer Informe de Gobierno, 2007, p. 245.

³ La *pobreza alimentaria* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

La *pobreza de capacidades* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

La *pobreza de patrimonio* es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar

Gráfica 1
Evolución de la pobreza a nivel nacional, 1992-2006
(porcentaje de personas)



Fuente: Coneval.

ca de estos movimientos en los niveles de pobreza y del impacto específico que tienen los programas sociales.⁴

Tanto las cifras de pobreza a nivel nacional para el 2006, como los niveles de pobreza por entidad federativa reportados por primera vez por el Coneval, servirán de punto de partida para analizar los resultados en los siguientes infor-

es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

En el 2006 las líneas de pobreza se ubicaron en 790.74 pesos en el área urbana y 584.34 en el ámbito rural para la pobreza alimentaria, 969.84 pesos mensuales en el área urbana y 690.87 pesos en el área rural para la pobreza de capacidades y en 1,586.54 pesos mensuales en el área urbana y 1,060.34 en el ámbito rural para la pobreza de patrimonio.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

⁴ En su momento, Sedesol publicó un informe en el que señalaba que la disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002 se debió a cuatro factores principalmente: la expansión del programa social Oportunidades, el aumento en el poder de compra de los salarios, el aumento en el flujo de remesas del exterior y la reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica. Sedesol, «Presentación sobre medición del desarrollo 2000-2002», en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Sedesol/ CIDE/ ANUIES/ Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 260. Por su parte, existen diversos estudios que han intentado llegar a una explicación respecto a las causas de la disminución de la pobreza en el periodo 2000-2002. Los principales estudios se incluyen en el libro citado de Miguel Székely.

Cuadro 2
Evolución de la pobreza a nivel nacional, 1992-2006
(porcentaje de personas)

Fuente: Coneval.

mes de gobierno y analizar la reducción de la pobreza a nivel nacional, así como en los estados y las brechas entre ellos.

En este sentido, debe señalarse que el PND tiene la meta de reducir en 30% la población en pobreza alimentaria para el 2012. Si en el 2006 había 14 428 436 personas en pobreza alimentaria (13.8% de la población), para el 2012 deberá ubicarse en 10.1 millones de personas. Cabe señalar que de 2000 a 2006 la pobreza alimentaria se redujo en 9.3 millones de personas, lo que implica una reducción de 39.2%.

Gasto en superación de la pobreza

Respecto al gasto para la superación de la pobreza se observa que pasó de 7.5% del gasto programable total a 8.5% en el 2006. Se espera que en el 2007 se ubique en 9.8% lo que implicaría un aumento de más de punto porcentual de un año a otro. Como porcentaje del producto interno bruto (PIB) el gasto para la superación de la pobreza pasó de 1.2% en el 2001 a 1.5% en el 2006 y se espera que para el 2007 llegue a 1.7%.

Respecto a su utilización, se espera que en el 2007 aumente la participación de los rubros de desarrollo del patrimonio, generación de opciones de ingreso y protección social y que disminuya la proporción del gasto destinado al desarrollo de capacidades.

Cuadro 3
Indicadores del gasto para la superación de la pobreza 2000-2007

	2000	2005	2006	2007
Gasto público federal para el combate a la pobreza/PIB (%)	1.1	1.5	1.5	1.7
Ejecutor del gasto público federal para el combate a la pobreza (% del total)				
Gobierno Federal	57.8	66.1	68	75.2
Gobiernos estatales	17.7	12.5	11.9	5.3
Gobiernos municipales	24.5	21.4	20.1	19.5
Familias beneficiarias del Programa Oportunidades (millones)	2.5	5	5	5
Gasto por familia beneficiaria del Programa Oportunidades (miles de pesos)	3.9	6	6.7	7.2

Nota: Cifras estimadas para, 2007.

Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno, 2007, p. 15

Cuadro 4
Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza por estrategia
(porcentaje del total)

	Desarrollo de capacidades	Desarrollo del patrimonio	Generación de opciones de ingreso	Protección social	Total (millones de pesos)
1990	34.1	52.4	12.8	0.7	5,505.8
1995	43.5	40.4	15.6	0.5	19,969.9
2000	50.4	33.4	15.9	0.2	61,122.6
2001	52.3	32.1	15.4	0.3	69,293.3
2002	51.0	32.7	15.8	0.5	85,633.9
2003	53.6	33.5	12.2	0.8	92,176.7
2004	51.9	30.4	13.4	4.3	109,343.9
2005	47.0	34.5	11.5	7.0	123,946.7
2006	45.4	33.0	9.5	12.1	141,401.7
2007 ^{1/}	39.7	35.7	11.1	13.5	162,936.8

^{1/} Cifras de presupuesto aprobado original.

Fuente: Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno, 2007.

Programas para la superación de la pobreza

Programa Oportunidades

Una de las estrategias dentro del primer objetivo de superación de la pobreza en el PND es “fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente los necesita”. En este sentido, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es el programa más importante del sexenio pa-

sado que tiene como objetivo la reducción de la pobreza extrema a través de la inversión en capital humano: educación, salud y nutrición.

Desde el 2004 el número de familias beneficiarias se ha mantenido estable en 5 millones de familias, aunque ha habido un incremento de los recursos destinados por familia debido a dos ampliaciones al programa: el programa de apoyo a adultos mayores en el 2006 y el componente energético en el 2007.

El programa de apoyo a adultos mayores consiste en otorgar apoyos monetarios directos a miembros de las familias beneficiarias de Oportunidades que cuenten con 70 o más años de edad. En el 2007 se apoyará a 218,996 adultos mayores en localidades de más de 2 500 habitantes. Las pensiones asistenciales para adultos mayores tiene como objetivo principal el combate a la pobreza extrema en este grupo de la población. En este sector el nivel de pobreza es 70% mayor a la pobreza promedio del país.⁵ Se estima que en el 2005 existían 3.6 millones de personas mayores de 70 años, de las cuales 27% (aproximadamente un millón) pertenecen a hogares en pobreza incorporados a Oportunidades.⁶ Actualmente, sólo 23% de la población mayor de 70 años cuenta con una pensión, situación que se agrava en el sector rural.⁷

El programa Oportunidades Energético, en marcha a partir del 2007, consiste en un apoyo mensual de 50 pesos en efectivo en forma directa a las 5 millones de familias beneficiarias. Lo anterior dado que las familias en pobreza gastan en promedio 13% de su ingreso total en la adquisición de energía eléctrica y combustible. Esto representa 10% de la beca promedio que reciben las familias de Oportunidades y 25% de su consumo mensual de energía de acuerdo con la ENIGH 2005.

En el componente de jóvenes con oportunidades al mes de julio de 2007, aproximadamente 1.3 millones de becarios pertenecen al programa, es decir, 81 mil beneficiarios más respecto al mismo mes del año anterior. La finalidad es que los becarios de Oportunidades se inscriban y concluyan su educación media superior, mediante un beneficio económico que se acumula gradualmente en

⁵ John Scott, *¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

⁶ En este sentido, deben considerarse las deficiencias del padrón de Oportunidades que no incorpora a todas las familias en situación de pobreza.

⁷ Debe señalarse también que el Sistema de Pensiones Oportunidades comprendía además de las pensiones asistenciales para adultos mayores, un Sistema de Ahorro para el Retiro dirigido a personas en pobreza extrema entre 30 y 69 años, incorporadas al programa Oportunidades, el cual desaparece en el actual sexenio. Al respecto véase: Sara María Ochoa León, "Las pensiones no contributivas en México", *Socioscopia*, núm. 9, CESOP, México, 2006.

forma de puntos, los cuales son convertibles en dinero que puede utilizar en una de las cuatro vertientes: capacidades, productiva, patrimonial y de protección

Estrategia 100 x 100

Esta estrategia, que inició en el 2007, busca atender a los 100 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano, de acuerdo con los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos municipios se encuentran en siete estados de la república, comprenden 5 520 localidades, de las cuales 41.7% tienen menos de 50 habitantes y sólo 3.4% tiene más de mil habitantes; en ellos habitan 1.1 millones de personas, 85% de las cuales son hablantes de una lengua indígena. La estrategia comprende la incorporación gradual de grupos de municipios de 100 en 100.

Las vertientes de acción son: educación, salud, generación de opciones de ingreso, fortalecimiento de la actividad económica, creación de infraestructura social básica y vivienda y desarrollo del medio ambiente. Cada una de estas vertientes se llevarán a cabo a través de organismos que extienden o refuerzan sus acciones en estos municipios, tal es el caso de la educación, en donde el Programa Oportunidades aporta recursos para otorgar becas, la Secretaría de Desarrollo Social y diversas instituciones educativas buscan aumentar los servicios educativos con tecnologías digitales en los Centros Comunitarios de Aprendizaje y la Secretaría de Educación Pública, a través de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, dotará de paquetes de bibliotecas de aula y escolares a las escuelas de educación preescolar y primaria existentes en estos municipios.

Vivienda

En el Informe de Gobierno se señala que para el 2007 se espera otorgar 98 699 subsidios de vivienda en el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda, “Tu Casa” y 29 204 en el Programa de Vivienda Rural. Sin embargo, debe señalarse que estas cifras representan disminuciones de 65.2 y 54.9%, respectivamente conforme al año anterior. También se observa una gran reducción del presupuesto asignado a estos programas, incluso en términos nominales.

Cuadro 5
Desarrollo del patrimonio

Año	Vivienda Rural ^{1/}		Programa de Ahorro, Subsidios y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa" ^{2/}	
	Número de subsidios otorgados con recursos fiscales	Recursos ejercidos (millones de pesos)	Número de subsidios otorgados con recursos fiscales	Recursos ejercidos (millones de pesos)
2000			26,830	579
2001			21,746	438
2002			121,168	898
2003	32,182	277	145,692	1,009
2004	0	0	131,763	1,600
2005	67,717	528	94,176	1,367
2006	83,915	653	219,029	4,232
2007 ^{3/}	29,204	499	98,699	1,801

1/ Se reporta información a partir de 2003, año en que inició su operación. No operó en 2004, en virtud de que en ese año las instancias ejecutoras no cumplieron con los requisitos establecidos en el numeral 4.4 de las Reglas de Operación del programa, publicadas en el DOF el 12 de octubre de 2004, procediéndose al reintegro a la Tesorería de la Federación de la totalidad de los recursos asignados. Los datos de 2004 reportados en informes anteriores correspondieron a estimaciones preliminares.

2/ Los datos de 2000 a 2002 corresponden al Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva, VIVAH, y en 2003 se transforma en el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa". Incluye subsidios para vivienda terminada y mejoramiento de vivienda.

e/ Cifras estimadas al mes de diciembre.

Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno, 2007, p. 207.

Programa 5x1

Este programa, que se puso en marcha a partir del 2007, busca incrementar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en las zonas pobres del país y reducir el rezago actual. En el Plan Nacional de Desarrollo se señala la meta de alcanzar en el 2012 una cobertura de 95% de agua potable entubada, así como de mejorar la calidad de estos servicios.

Salud

En los resultados reportados en este rubro, que tiene el objetivo de lograr la cobertura universal en los servicios de salud, se encuentra el fortalecimiento del Sistema de Protección Social en Salud y la creación del Seguro de Salud para una Nueva Generación, el cual es un seguro médico para los niños nacidos a

partir del primero de diciembre de 2006. Para la tercera semana de agosto se tenían afiliados a 388 835 niños en las 32 entidades federativas. Se tiene planeado fortalecer el Sistema de Protección Social en Salud mediante la inyección de capital adicional a los servicios estatales de salud para compensar el incremento de la demanda médica, comprar servicios de salud a otros prestadores públicos como el IMSS o el ISSSTE, o bien, privados, entre otras medidas. En total, los recursos adicionales ascienden a 3 200 millones de pesos en el 2007.

“Fortalecer el Sistema de Protección Social en Salud mediante la inyección de capital adicional a los servicios estatales”

Microcréditos

Dentro del objetivo de generación de ingresos se encuentra el rubro de los microcréditos otorgados a través del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim) de la Secretaría de Economía, el cual a su vez cuenta con dos Fideicomisos: Finafim, dedicado al apoyo crediticio y no crediticio a Instituciones de Microfinanciamiento (IMF) en áreas urbanas y rurales y Fommur, especializado en la atención crediticia y no crediticia a IMF, que atienden a mujeres del campo y de las poblaciones rurales. También se encuentra el Fondo Nacional de Empresas Sociales (Fonaes) que aporta fondos para la creación y consolidación de empresas sociales y/o proyectos productivos.

Por otro lado, el Programa de Opciones Productivas

[...] tiene como propósito contribuir al desarrollo de las personas en condiciones de pobreza y de marginación, con apoyos para la identificación de modelos productivos viables y sustentables; la formación de capacidades humanas, técnicas y empresariales, de capital social y la elaboración, gestión y evaluación, cofinanciamiento y financiamiento de proyectos productivos, que contribuyan a generar empleo e ingreso.

Respecto a estos programas, la información ofrecida en el informe es muy limitada. Se observa que en el Fonaes, para el 2007 se espera una reducción en el número de empresas creadas. No se aportan datos comparativos para el caso del Pronafim.

Cuadro 6
Programas de apoyo a la productividad y el empleo

Año	FONAES ^{1/} (empresas creadas)	Opciones Productivas ^{2/}		Empleo temporal
		Productores beneficiados	Hectáreas cultivadas	Empleos generados ^{3/}
1990		648,403	1,986,636	
1995	4,195	759,939	1,424,191	662,145
2000	887	643,568	1,281,336	1,086,196
2001	683	629,566	1,270,250	985,518
2002	2,551	582,470	1,290,031	932,574
2003	4,696	402,057	813,396	406,728
2004	4,392	274,056	552,664	340,401
2005	2,902	5,762	6,568	328,180
2006	2,686	na	na	215,657
2007 ^{e/}	2,400	na	na	217,578

1/ Programa resectorizado a la Secretaría de Economía a partir de 2001.

2/ Hasta 2001 los datos corresponden al Programa Crédito a la Palabra y de 2002 en adelante a la modalidad Apoyo a la Palabra del Programa Opciones Productivas. Con objeto de propiciar una diversificación de las actividades productivas en el medio rural y de fortalecer proyectos que requieren de consolidación, la SEDESOL, a partir del año 2000, ha realizado una transición gradual de los beneficios de la modalidad Apoyo a la Palabra hacia otras de mayor impacto en empleo e ingreso. En este proceso, en 2006 no se autorizaron recursos para esta modalidad, y en 2007 ésta dejó de operar.

3/ Empleos generados por SEDESOL, SAGARPA, SCT y SEMARNAT.

e/ Cifras estimadas al mes de diciembre.

na No aplicable.

Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno, 2007, p. 206.

Microrregiones

La estrategia de Microrregiones busca reducir la pobreza y la marginación en el área rural. Comprende la Creación de Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) en localidades de los municipios con los más altos niveles de marginación y pobreza en el país. Se emprenden acciones de desarrollo de capacidades (educación, salud, abasto, alimentación, nutrición, cultura y recreación), oportunidades (proyectos productivos viables y alternativas de ocupación e ingreso) y capital físico (infraestructura social básica, agropecuaria y de servicios, entre otros).

El informe reporta que el presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2007 fue de 940 millones de pesos y que por cada peso de inversión federal en obras y acciones del programa, se ha logrado la inversión de 32 centavos provenientes de estados y/o municipios, para integrar una inversión total que supera los 899 millones de pesos.

Otros programas productivos

En el 2007 Coahuila y Oaxaca se sumaron al programa federal “Un turismo para todos”, de forma tal que actualmente 18 estados de la república forman parte de este programa.

También están en marcha dos programas para la seguridad financiera a los campesinos: el Programa del Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC) y el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (Piasre), ambos administrados por SAGARPA. El primero otorga apoyos directos para la atención de los daños ocasionados por contingencias climatológicas, así como para la contratación de seguros agropecuarios catastróficos. El segundo contribuye a prevenir las afectaciones de las actividades productivas por efectos de la sequía recurrente y la erosión hídrica del suelo. Los recursos y resultados no se reportan de forma separada por SAGARPA en el Informe de Gobierno.

En el Informe también se reportan las acciones para promover el desarrollo de actividades económicas en las comunidades rurales, como alternativas a las actividades agropecuarias y pesqueras que generen opciones de empleo e ingreso. Entre las acciones se encuentran el Programa Fondo de Tierras e Instalación del Joven Emprendedor Rural orientado a localidades de alta marginación y concentración indígena, el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA), y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag), que buscan fomentar la creación de proyectos productivos, y el Programa Especial Concurrente orientado al desarrollo y la reducción de la pobreza en las áreas rurales.

“En el Informe también se reportan las acciones para promover el desarrollo de actividades económicas en las comunidades rurales”

Programa Hábitat

Se continúa con el programa Hábitat con la finalidad de combatir la pobreza y la marginación urbanas mediante el mejoramiento de la infraestructura básica, el equipamiento de las zonas urbano-marginadas, así como la entrega de servicios sociales y obras de desarrollo comunitario. Se estima que en el 2007 se ejercerán recursos por 2,078.3 millones de pesos.

Asimismo, en marzo de 2007 se instrumentó la Estrategia de Combate a la Pobreza Urbana en la que participan la Sedesol, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), el Fondo nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE) y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam). Esta estrategia comprende acciones de Hábitat, instalación de estancias infantiles, regularización de predios urbanos, ampliación y mejoramiento de viviendas, entre otras acciones. La estrategia se lleva a cabo en 102 polígonos seleccionados por Hábitat, que corresponde a 70 municipios en los que residen aproximadamente 4.6 millones de personas.

Desarrollo Urbano

En relación con el desarrollo urbano, el informe señala que actualmente se están llevando a cabo trabajos de revisión del marco legal de los asentamientos humanos.

Respecto a la prevención de desastres se han autorizado 97 proyectos para la gestión del riesgo y 53 más están en proceso de aprobación financiera, el 47% de estos proyectos corresponde a obras hidráulicas para la reducción de riesgos hidrometeorológicos, responsables de 98.5% de los daños en vivienda en el periodo 2000-2006. Otra de las acciones es el apoyo al proceso de incorporación de criterios para la prevención de desastres en los planes o programas de desarrollo urbano de 12 ciudades.

Respecto al ordenamiento territorial, del primero de enero al 31 de julio de 2007, la CORETT regularizó 17 255 lotes en beneficio de igual número de familias, a las que se otorgó la seguridad jurídica de su patrimonio.

Comentarios finales

Como puede observarse, en materia de superación de la pobreza se continúan con las acciones emprendidas en el sexenio anterior. También se incorporan algunos programas de importancia tales como la Estrategia 100x100 que busca atender a los municipios con menor índice de desarrollo humano y a los que, debido a su dispersión geográfica, difícilmente llegan los programas sociales; el componente de Oportunidades Energético como un apoyo monetario adicional a las familias del Programa Oportunidades, o bien, el Seguro Médico para una Nueva Generación como un componente adicional de Seguro Popular, que busca lograr la cobertura universal de la atención a la salud. Aunque tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Informe se subraya la importancia de reforzar los mecanismos de generación de ingresos de la población en situación de pobreza, las acciones en esta dirección no son contundentes.

Por otro lado, los resultados presentados en el informe respecto a los nuevos programas son todavía incipientes, ya que varios de ellos se pusieron en marcha durante el 2007, por lo que habría que esperar la maduración de estos programas para hacer un balance de sus resultados. No obstante, debe señalarse que señalar es que las cifras que acompañan al informe son muy limitadas para hacer una evaluación, incluso de los programas ya existentes.

Salud

Sara María Ochoa León

El presente artículo tiene como objetivo mostrar los principales resultados reportados en el Primer Informe de Gobierno de la administración del presidente Felipe Calderón. Para esto se revisan los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) y se presentan los resultados en cada objetivo, con mayor énfasis en los programas de reciente creación.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 tiene cinco objetivos principales en materia de salud. Estos objetivos buscan atender la problemática principal identificada en materia de salud como las grandes desigualdades en las distintas dimensiones de la salud a nivel estatal y por grupos de población, por ejemplo, comunidades marginadas o con alta presencia indígena; la falta de cobertura de la salud que hace que un alto porcentaje de la población se encuentre desprotegida; la necesidad de aumentar la calidad y eficiencia de los servicios de salud y de mejorar los recursos humanos y materiales con los que se cuentan, entre otros temas.

Puede observarse que estos objetivos son similares a los planteados por el Plan Nacional de Salud del sexenio anterior. El objetivo de fortalecer el Sistema Nacional de Salud del Plan Nacional de Salud puede encontrarse parcialmente dentro de las estrategias de los objetivos uno y cuatro del PND actual, que proponen integrar sectorialmente las acciones de prevención de enfermedades mediante una mejor coordinación de las instituciones públicas de salud y promover la concurrencia equitativa entre órdenes de gobierno para las acciones de

Cuadro 1

<i>Plan Nacional de Salud 2001-2006</i>	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</i>
Mejorar las condiciones de salud de los mexicanos.	Mejorar las condiciones de salud de la población.
Garantizar un trato adecuado en los servicios públicos y privados de salud.	Brindar servicios de salud eficientes con calidad, calidez y seguridad para el paciente.
Abatir las desigualdades en salud.	Reducir las desigualdades en los servicios de salud, mediante intervenciones centradas en comunidades marginadas y grupos vulnerables.
Asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud.	Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.
Fortalecer el Sistema Nacional de Salud, en particular sus instituciones públicas.	Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y el desarrollo humano en el país.

protección contra riesgos sanitarios y promoción en salud. En el PND se incluye explícitamente un objetivo orientado a mejorar la investigación en materia de salud en el país.

Perfil epidemiológico

Debido a la transición demográfica, actualmente la mayor parte de las muertes en el país se deben a enfermedades no transmisibles, como la diabetes y la hipertensión, representando junto con las lesiones por accidentes o violencia el 85% de las muertes. El 15% restante se debe a enfermedades transmisibles o infecciosas asociadas con condiciones de precariedad y marginación.

En el país persisten, sobre todo en zonas rurales, enfermedades transmisibles o prevenibles por vacunación que deberían estar erradicadas, que afectan principalmente a la población infantil, a través de enfermedades como la tos ferina, el tétanos neonatal, el sarampión, pero también a la población en general, tal es el caso del dengue clásico, el paludismo, el cólera y la tuberculosis pulmonar.

Entre las principales enfermedades prevenibles por vacunación, de enero a julio de 2007 no se detectaron casos de tétanos neonatal, a diferencia de tres casos que se habían presentado en enero-julio de 2006, tampoco se detectaron casos nuevos de sarampión en comparación con los 22 de enero a julio de 2007. Los casos de tos ferina disminuyeron en 76.2% con 40 casos detectados de enero a julio de 2007. Respecto a las principales enfermedades transmisibles, los casos de paludismo vivax y de tuberculosis pulmonar disminuyeron en 16.4 y 4.7%, respectivamente. No obstante, el dengue clásico registró un incremento de 98.9% con respecto a enero-julio de 2006.

Por otro lado, debido a la transición epidemiológica se espera un aumento de las enfermedades crónico-degenerativas como la diabetes mellitus y la hipertensión arterial. Actualmente, la diabetes mellitas es la principal causa de muerte general en el país, la principal causa de muerte en el grupo de 15 a 64 años de edad y la segunda causa de muerte entre las personas de 65 años y más. Se espera que en el 2007 se tengan 67 942 muertes por esta causa, un aumento de 45.8% respecto al 2000.

La tasa de mortalidad general pasó de 4.7 muertes por cada mil habitantes en el 2000 a 4.8 muertes por cada mil habitantes en el 2006. Se espera que esta cifra se mantenga para el 2007. En el caso de la mortalidad materna pasó de 72.6 muertes por cada 100 mil nacidos vivos en el 2000 a 61.9 muertes en el 2006. Se espera que en el 2007 disminuya a 59.3. En el caso de la mortalidad en menores de un año pasó de 22.4 muertes por cada mil nacimientos en el 2001 a 16.2 muertes en el 2006. Se espera que en el 2007 disminuya a 15.7.

Sin embargo, persisten grandes desigualdades a nivel regional. De acuerdo con el PND en el 2006 la tasa de mortalidad infantil en Nuevo León fue 10.2 muertes pro cada mil niños nacidos, mientras que en Guerrero fue cerca de 25. En el 2005, el porcentaje de muertes en menores de cinco años causadas por enfermedades infecciosas fue de 5.1% en Aguascalientes, mientras que llegó a representar 24% en Chiapas en ese año. Esto pone de manifiesto la necesidad de abatir las grandes disparidades existentes.

Además, respecto a la mortalidad materna debe considerarse el alto subregistro encontrado por investigaciones realizadas. Tal es el caso de un subregistro de entre 40.8 y 66.6% para 33 municipios indígenas de Oaxaca, encontrado en una investigación del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico.¹

¹ Cimacnoticias, "Oaxaca: la muerte materna refleja violación a derechos humanos", 13 de julio

Cuadro 2
Tasas de mortalidad

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007 ^e
Tasa de mortalidad general (por cada mil habitantes) ¹	7.0	6.0	5.4	5.0	4.7	4.8	4.8	4.8
Causas de la mortalidad general (% del total)								
Enfermedades transmisibles, de la nutrición y de la reproducción	32.1	27.1	26.0	19.4	15.4	13.1	12.7	12.7
Enfermedades no transmisibles	45.4	53.4	57.8	65.7	70.7	74.3	75.2	75.0
Lesiones accidentales e intencionales	14.4	15.0	13.2	12.6	11.3	10.1	9.1	9.8
Mortalidad materna (por cada 1,000 nacidos vivos) ²	n.d.	n.d.	88.9	83.2	72.6	63.4	61.9	59.3
Mortalidad de mujeres por cáncer (por cada 100 mil mujeres de 25 años y más)								
Cérvico-uterino	n.d.	n.d.	13.0	15.0	14.9	15.9	16.3	16.5
De mama	n.d.	n.d.	25.1	21.8	19.7	16.0	14.9	14.3
Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacimientos) ³	n.d.	n.d.	39.2	27.7	19.4	16.8	16.2	15.7
Mortalidad en niños menores de 5 años (por 100 mil niños del grupo de edad) ⁴								
Por enfermedades diarreicas	n.d.	n.d.	148.9	24.8	25.2	23.9	19.4	14.6
Por infecciones respiratorias	n.d.	n.d.	137.2	97.5	42.8	38.7	35.1	31.8
Por deficiencia nutricional	n.d.	n.d.	41.0	24.4	12.1	13.0	10.3	8.7

¹ Para 2006 cifras preliminares y 2007 cifras estimadas.

² Cifras corregidas de 1990 a 2000; en 2006 cifras sin corrección debido a que se realiza búsqueda intencionada de muertes maternas. Para 2006 cifra preliminar y 2007 cifra estimada.

³ Cifras elaboradas con las defunciones de menores de 5 años, estimadas por el Conapo. Para 2006 cifra preliminar y 2007 cifra estimada.

⁴ Cifras elaboradas con las defunciones de menores de 5 años, estimadas por el Conapo. Para 2006 cifra preliminar y 2007 cifra estimada.

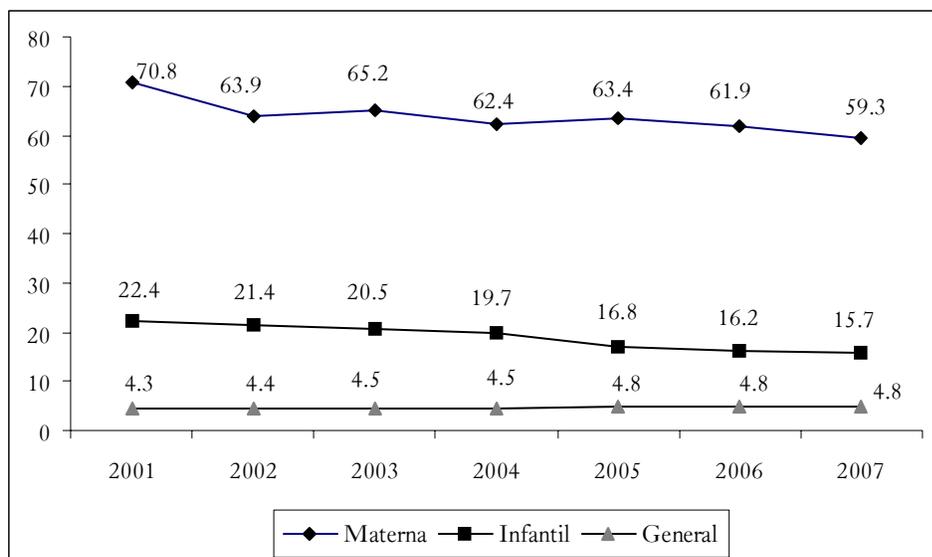
n.d. No disponible

e/ Cifras estimadas

Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno, 2007, p. 15.

de 2007. Se refiere a la investigación de Paola Sesia Arcozzi Masino, investigadora del CIESAS-Pacífico: "Muerte materna en municipios indígenas de Oaxaca".

Gráfica 1
Evolución de las tasas de mortalidad, 2001-2007



Nota: Cifras estimadas para el 2007.

La tasa de mortalidad general es por cada mil habitantes, la mortalidad materna por cada 100 mil nacidos vivos y la mortalidad de menores de un año por cada mil nacimientos.

Fuente: Primer Informe de Gobierno, p. 264.

Respecto a los objetivos de desarrollo del milenio que buscan disminuir en dos terceras partes la mortalidad infantil y en tres cuartas partes la muerte materna de 1990 al 2015, los resultados indican que México pasó de una tasa de 44.3 muertes de niños menores de cinco años por cada 1,000 nacidos vivos en 1990 a 24.3 muertes en el 2003. En el caso de la mortalidad de niños menores de un año pasó de 36.3 a 20.1 en el mismo periodo. Para cumplir con la meta planteada el primer indicador deberá ubicarse en 14.7 y el segundo en 12.1 en el 2015. Para disminuir la muerte materna en tres cuartas partes este indicador deberá ubicarse en 22.2 en el 2015.²

Gasto en salud

En relación con el gasto en salud, en el 2003 representó 14% del gasto programable y se espera que para el 2007 represente 15.8%. Las instituciones que dan

² Con datos del Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno, 2007, p. 464.

atención a la población asegurada recibieron 57.6% de los recursos que se ejercieron de enero a junio de 2007, de los cuales 68.3% se destinaron al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 15.8% al Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y 6.4% a Petróleos Mexicanos (Pemex). Las instituciones que atienden a la población no asegurada recibió el restante 99.4%, de los cuales 52.5% se destinó a la Secretaría de Salud y 47.5% a las entidades federativas vía Ramo 33. México destina 6.5% de su producto interno bruto (PIB) al rubro de la salud, cifra menor al promedio internacional.

Debe señalarse que las cifras sobre el gasto en salud en el Informe de Gobierno, incluso en el Anexo Estadístico, son prácticamente nulas y únicamente es posible conocer el gasto en salud en clasificación funcional, sin ningún nivel de desglose.

Mejoramiento de las condiciones de salud de la población

Respecto a la protección contra riesgos sanitarios, la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), realizó 500 visitas de verificación sanitaria y aplicó 46 medidas de seguridad en bancos de sangre, instituciones que realizan transplantes, clínicas, consultorios y hospitales, así como en servicios de rayos X para diagnóstico médico. También se realizaron 137 visitas de verificación a establecimientos donde se presentaron casos de muerte materna. La medida de seguridad más frecuente fue la suspensión de actividades de áreas quirúrgicas.

En cuanto a la prevención de enfermedades y promoción de la salud se modificó la Norma Oficial Mexicana (NOM) para la prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer cérvico-uterino. También se inició el proceso de revisión de la NOM para la prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama.

Por otro lado, se continuó con la ampliación de *cobertura de tratamiento específico de mujeres que presentan cánceres invasores* mediante el financiamiento del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPCGC). A partir de del 2007 se incorporó el tratamiento del cáncer de mama al FPCGC.

Como se observa en el Cuadro 2, la mortalidad de mujeres por cáncer cérvico-uterino ha aumentado al pasar de 14.9 muertes por cada 100 mil mujeres de 25 años y más, a 16.3 muertes en el 2006, además, se espera que se ubique en 16.5 muertes en el 2007. En el caso del cáncer de mama, la mortalidad pasó de 19.7 muertes a 14.9 en el mismo periodo.

Se continuó con el Programa de Comunidades Saludables. De enero a julio de 2007 había 23 783 comunidades en proceso de certificación y 1 412 comunidades cumplieron con el requisito de ser certificadas como saludables.

Brindar servicios de salud eficientes con calidad, calidez y seguridad para el paciente

En este objetivo se tocan los temas de abasto oportuno de medicamentos, atención médica, rendición de cuentas de los servicios de salud, los compromisos de la nueva ley del ISSSTE y la infraestructura hospitalaria.

Derivado del trabajo realizado en materia de abasto de medicamentos y optimización de la cadena de suministros, los resultados en el indicador de surtimiento de recetas completas a usuarios pasó de 63.5% al inicio de la estrategia para mejora en el abasto de medicamentos durante agosto de 2002, a 85.7% al mes de julio de 2007.

Conforme a la atención médica se destaca la participación que ha tomado el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). De las consultas externas de enero a julio de 2007, 17.7% de las consultas para la población asegurada se otorgaron a través del Seguro Popular. Las intervenciones quirúrgicas otorgadas por el Seguro Popular aumentaron en 7.5% de enero a julio de 2007 y 13.6% de los egresos hospitalarios de la población asegurada se dieron por el SPSS.

Para mejorar la calidad en los servicios de atención a la salud, se implementó un Sistema Integral de Calidad en el Sector Salud (SICalidad), dentro de la cual se encuentra el modelo Sistema de Acreditación y Garantía de Calidad que se aplica a las unidades de salud dedicadas a la prestación de servicios a la población afiliada al Seguro Popular. Con este modelo, que entró en operación el 1 de abril de 2007, el número de unidades acreditadas se elevó de 1917 en diciembre de 2006 a 2433 en julio de 2007 y se pretende contar con 4435 unidades acreditadas para finales de 2007.

Cuadro 3
Indicadores de calidad de los servicios de salud

Año	Indicadores de primer nivel de atención				Indicadores de segundo nivel de atención			
	% de usuarios satisfechos con la información sobre su tratamiento	% de usuarios satisfechos con la información sobre su diagnóstico	% de recetas surtidas en forma completa	Tiempo de espera (minutos)	% de usuarios satisfechos con la información sobre su tratamiento	% de usuarios satisfechos con la información sobre su diagnóstico	% de recetas surtidas en forma completa	Tiempo de espera (minutos)
2000	73.7	72.6	95.2	29	84.5	84.7		22
2001 ¹	91.1	90.4	94.6	22.6	89.9	89.4		17.4
2002 ²	92.7	92.5	91.5	22.6	89.8	89.7	55	14.4
2003 ³	97.3	96.8	86.2	27	92.9	93.8	64.5	18.9
2004 ⁴	97.8	97.4	86	26.3	93.7	94.4	74.3	18.1
2005 ⁵	98.5	98.2	88.2	25.6	94.8	95.5	n.d.	18
2006 ⁶	98.7	98.5	88.7	23.8	96	96.4	n.d.	16.1
2007 ⁷	98.9	98.8	89.3	24	96	96.5	n.d.	15.7

¹ No incluye información de los Institutos Nacionales de Salud ni de los Hospitales Federales de Referencia. A partir de 2005 el indicador se obtiene de la Estrategia para el Fortalecimiento del Abasto de Medicamentos de la Secretaría de Salud, por la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud.

² Corresponde a cifras promedio, recibidas de 2938 unidades médicas de primer nivel y 438 de segundo nivel del sector en 16 entidades federativas.

³ Corresponde a cifras promedio, recibidas de 4329 unidades médicas de primer nivel y 582 de segundo nivel del sector en 25 entidades federativas.

⁴ Corresponde a cifras promedio, recibidas de 4232 unidades médicas de primer nivel y 502 de segundo nivel del sector en 32 entidades federativas.

⁵ Corresponde a cifras promedio, recibidas de 7902 unidades médicas de primer nivel y 670 de segundo nivel del sector en 32 entidades federativas.

⁶ Corresponde a cifras promedio, recibidas de 9768 unidades médicas de primer nivel y 751 de segundo nivel del sector en 32 entidades federativas.

⁷ Corresponde a cifras promedio, recibidas de 11068 unidades médicas de primer nivel y 778 de segundo nivel del sector en 32 entidades federativas.

Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno, 2007, p. 216.

El Consejo de Salubridad General implementó la Certificación de instituciones prestadoras de servicios de salud, ya sean públicos o privados. El proceso de certificación está compuesto de tres fases mediante las cuales se evalúa el cumplimiento de estándares de calidad de estructura, procesos y resultados. De enero a julio de 2007 se han certificado a 39 instituciones, 18 del IMSS, 11 de la SS, 6 instituciones privadas, 3 de Pemex, y una del ISSSTE.

En marzo de 2007 se aprobó una nueva Ley del ISSSTE. Además de las reformas al sistema de pensiones, la reforma significó una inversión extraordinaria por parte del gobierno federal de 8 mil millones de pesos para mejorar los servicios de salud. El presidente Calderón se comprometió en mayo de 2007 a atender los rezagos del instituto en un plazo de noventa días, para lo cual planteó una propuesta de diez puntos, que comprende abatir rezagos en el abasto de

Cuadro 4
Diez compromisos presidenciales para la construcción de un nuevo ISSSTE

<i>Objetivo</i>	<i>Resultados a 90 días</i>
1. Abatir el rezago en operaciones y en estudios. (Se estima un rezago de 10 mil operaciones y estudios pendientes).	De acuerdo al <i>Informe de los Diez Compromisos Presidenciales para la Construcción de un Nuevo ISSSTE</i> se efectuaron más de nueve mil 300 intervenciones quirúrgicas y estudios de gabinete. Sin embargo, en el Primer Informe de Gobierno se señala que se practicaron 3 671 cirugías y 5 641 estudios de gabinete.
2. Abatir el rezago en las consultas con especialistas. (Se estima un rezago de 18 mil derechohabientes que están en espera de un especialista).	Se atendió a 13,160 pacientes que esperaban consulta con un especialista. Se ha puesto en marcha una estrategia para evitar que en el futuro se presente rezago en la atención médica En ambas metas (1 y 2) las cifras representan el cien por ciento de los derechohabientes que fueron localizados y estuvieron de acuerdo en recibir esta atención médica extraordinaria.
3. Abatir el rezago en medicamentos.	Se adelantaron dos meses de abasto de medicamentos a los almacenes delegacionales y a los hospitales regionales generales. Se están adquiriendo más medicamentos por un monto de casi 1,000 millones de pesos para asegurar la disponibilidad necesaria durante lo que resta del año. Actualmente se tiene un abasto del 97 por ciento del cuadro de medicamentos institucionales, que es el más alto que se haya registrado.
4. Abatir rezagos en la capacitación médica. Programa de Profesionalización para el Personal Médico.	Las autoridades y el Sindicato del ISSSTE firmaron los acuerdos que permiten poner en operación el Programa de Profesionalización y Ampliación del Personal Médico y Paramédico. El Instituto cuenta ya con los recursos necesarios para realizar la primera etapa de profesionalización conforme al Programa de Profesionalización y Ampliación del Personal Médico y Paramédico.
5. Abatir rezagos en infraestructura.	Se ha acelerado la edificación de obras que estuvieron detenidas durante años por falta de recursos. Este fin de año se va a emitir la convocatoria y la licitación para construir el Hospital General del ISSSTE en Tultitlán y se reanudarán las obras del Hospital General de Alta Resolución en el Municipio de Emiliano Zapata en el Estado de Morelos. Además, se instalará el Centro Nacional de Geriátrica y Gerontología para la atención integral de adultos mayores con la instalación.
6. Renovación de equipo médico, instrumental quirúrgico y mobiliario médico administrativo.	El ISSSTE invertirá este año 1,372 millones de pesos para la renovación de equipo médico, instrumental quirúrgico y mobiliario médico administrativo. Se han puesto en operación equipos modernos que son únicos en Latinoamérica.
7. Apertura de estancias infantiles.	Los hijos de las trabajadoras del Estado que se encontraban en lista de espera tienen asegurado un lugar en las guarderías del Instituto en el ciclo escolar 2007-2008. En total, serán 5,854 niños y niñas beneficiados por esta iniciativa.
8. Créditos personales. Aportar 2 mil millones de pesos para otorgar 100 mil préstamos a derechohabientes del instituto.	La Secretaría de Hacienda puso a disposición del ISSSTE 2 mil millones de pesos para que los trabajadores y jubilados del Instituto puedan acceder a más de 100 mil créditos personales adicionales.
9. Impulsar los programas de vivienda y brindar 7 mil créditos hipotecarios a los jubilados y pensionados.	Se inició un programa de créditos hipotecarios a jubilados y se entregaron los primeros 453 el 8 de agosto. Además, muchos de estos créditos van a acompañados de un apoyo no reembolsable, un subsidio de hasta 37 mil pesos para pagar el anticipo en el Programa Ésta es Tu Casa.
10. Incorporar a la seguridad social a más de 300 mil trabajadores eventuales.	La administración de Felipe Calderón, la Secretaría de Hacienda y el ISSSTE están integrando el padrón de trabajadores eventuales que tendrán acceso a la seguridad social. Este proceso implicará que se incorporen al Instituto casi un millón de nuevos derechohabientes, considerando a los trabajadores y a sus familias.

Fuente: Primer Informe de Gobierno y Presidencia de la República, *El presidente Calderón en el informe de los diez compromisos presidenciales para la construcción de un nuevo ISSSTE*, discurso, 16 de agosto. En: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=31410>

medicamentos, en consultas médicas especializadas y en intervenciones quirúrgicas, otorgar préstamos económicos y préstamos de vivienda para jubilados y pensionados, capacitación médica, ampliación de la infraestructura y de equipo médico, apertura de estancias infantiles y la incorporación de más de 300 mil trabajadores eventuales al ISSSTE. Entre las metas está la programación de 10 mil operaciones y estudios pendientes, la atención a 18 mil derechohabientes que están en espera de especialista y la aportación de 2 mil millones de pesos para otorgar 100 mil préstamos a jubilados del instituto.

Respecto a las unidades médicas con las que cuenta el Sistema Nacional de Salud, se estima que al término de 2007 contará con 20,761 unidades médicas, 204 más a las registradas el año anterior. De enero a julio de 2007, 35 unidades médicas de la Secretaría de Salud iniciaron su operación en 16 entidades federativas en beneficio de 9 millones de habitantes. En los primeros siete meses de 2007 el IMSS concluyó la construcción de 12 obras nuevas y 16 ampliaciones-remodelaciones de unidades existentes. En el ISSSTE, dentro del Programa de Fortalecimiento Institucional se tiene programada la conservación y mantenimiento a 469 unidades médicas. En 2007 se tiene una meta programada de construir seis unidades médicas nuevas, cinco de primer nivel y una del segundo nivel.

A pesar de lo anterior, podemos observar en el Cuadro 5, que los indicadores de infraestructura en salud no muestran una mejoría importante en el sexenio anterior. Por ejemplo, en el número de camas por cada mil habitantes, en el 2006, México tenía 0.7 camas, mientras que la Organización Mundial de la Salud, sugiere que se tenga una cama por cada mil habitantes. Respecto a los médicos por cada mil habitantes, a nivel internacional se sugiere contar con 3 médicos por cada mil habitantes. Esta situación se agrava si consideramos las disparidades regionales, o bien las diferencias entre las instituciones para atender a la población asegurada y la no asegurada. Por otro lado, mientras Pemex cuenta con un promedio de tres médicos por cada mil derechohabientes, la Secretaría de Salud, IMSS e ISSSTE, tienen menos de dos.

Reducción de las desigualdades

En relación con la salud reproductiva se observó un aumento de 13% en usuarias activas de métodos anticonceptivos, en el primer semestre de 2007 con

Cuadro 5
Indicadores de infraestructura en salud

	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Médicos x cada 1,000 habitantes	0.9	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5
Enfermeras x cada 1,000 habitantes	1.6	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9
Consultorios x cada 1,000 habitantes	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Camas x cada 1,000 habitantes	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7

Nota: No incluye recursos de unidades privadas. Para 2006 cifras preliminares y 2007 cifras estimadas.
Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno, p. 15.

relación al mismo periodo de 2006. De acuerdo al Consejo Nacional de Población (Conapo), del 2000 al 2006 el porcentaje de usuarias de métodos anticonceptivos entre las mujeres en edad fértil pasó de 70.8% a 70.9%.

Respecto a la prevención de enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias agudas, se observó una disminución de 4.2% de casos de infección intestinal aguda en menores de cinco años de edad de enero a julio de 2007 respecto al mismo periodo del año anterior. Los casos de infección respiratoria aguda aumentaron en 3.5% en ese periodo. Como se observa en el cuadro 2 la mortalidad en menores de cinco años ha disminuido por estas causas.

En lo referente a la ampliación de los servicios de salud, en enero de 2007 inició el Programa Caravanas de la Salud el cual tiene como propósito llevar servicios de salud a la población que habita en las comunidades más alejadas y dispersas del país que no cuentan con estos servicios en sus comunidades o tienen acceso limitado a ellos. El modelo contempla que las unidades móviles se incluyan como prestadoras de servicios del Sistema de Protección Social en Salud. Para julio de 2007 el programa se encontraba en 17 entidades federativas y al cierre de 2007 se espera duplicar la capacidad de atención e incorporar al programa a 10 entidades federativas adicionales, teniendo así presencia en 27 estados de la república.

Se pretende que para el 2012 se cubra a 1.2 millones de habitantes de 20 mil localidades de alta y muy alta marginación y menor índice de desarrollo humano. Al mes de julio de 2007 se han atendido a 582 mil personas que viven en 4997 localidades. El presupuesto aprobado para 2007 fue de 613 millones de pesos y se han iniciado acciones para transferir recursos por 46.9 millones de pesos a las siete entidades federativas que tienen los 100 municipios de menor índice de desarrollo humano, en el marco de la Estrategia 100 x 100.

En abril de 2007 se dio a conocer la Estrategia Nacional de Prevención y Tratamiento de las Adicciones 2007-2012, Salud sin drogas, una tarea de todas, con lo cual se prevé instalar para el primer semestre de 2008, 70 Unidades de Especialidad Médica con Centros de Atención Primaria a las Adicciones, denominadas Nueva Vida, con una inversión inicial de 98 millones de pesos. Dentro de las acciones comprometidas se encuentran la promoción y prevención; intervención y detección tempranas, tratamientos breves: alcoholismo, tabaquismo y otras drogas; derivación oportuna y reinserción social y prevención de recaídas.

En abril de 2007 se formó el acuerdo Alianza por un México Sano para enfrentar la muerte infantil y la muerte materna. Como parte de estas estrategias se llevan a cabo acciones en el Programa Arranque Parejo en la Vida, en la cobertura de los esquemas de vacunación y en las Semanas Nacionales de Salud.

En el programa de Arranque Parejo en la Vida se reporta que de enero a junio de 2007 se observó un aumento de 9.8% en el número de consultas prenatales y de 13.6% en los partos, se realizó el tamiz a 424 811 recién nacidos y se distribuyeron pruebas rápidas para detección de VIH en mujeres embarazadas, para cubrir a todas las mujeres embarazadas que no cuentan con seguridad social. Las tasas de mortalidad materna e infantil se observan en el Cuadro 2.

La cobertura de vacunación con esquema básico completo entre la población de un año de edad pasó de 94.4% en el 2000 a 98.2% en el 2006. La cobertura en el grupo de uno a cuatro años de edad pasó de 98% en el 2000 a 98.1% en el 2006. Sin embargo, en este grupo de edad la cobertura ha sido desigual ya que en el 2005 se registra una cobertura de 95.2%. La meta para 2007 es lograr coberturas con esquema básico completo del 96% para la población de un año de edad y del 98% para los niños de uno a cuatro años de edad, ambas menores a las cifras alcanzadas en el 2006.

Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal

Respecto a la cobertura universal de salud a través del Seguro Popular, se avanza en la construcción de un Sistema Integrado de Salud que facilite la portabilidad de derechos de la atención médica; homogeneizar las prestaciones y los niveles de calidad de los servicios en las instituciones de salud y fortalecer los mecanismos

Cuadro 6
Familias y recursos ejercidos en el Seguro Popular de Salud*

	<i>Número de familias afiliadas</i>	<i>Recursos ejercidos (millones de pesos)</i>	<i>Promedio de cuotas captadas por familia afiliada (pesos)¹</i>
2002	295 513	162.5	86.1
2003	613 938	618.5	227.5
2004	1 563 572	3 462.8	40.0
2005	3 555 977	6 382.5	39.7
2006	5 100 000	12 170.4	27.6
2007 ^{2/c}	5 432 196	5 021.7	20.6

* Se reportan datos del Sistema de Protección Social en Salud (spss) desde su etapa de pilotaje que operó como Programa. Datos reportados en Cuenta Pública en el año que corresponda.

¹ Para el año 2007 en el renglón de “Promedio de cuotas captadas por familia afiliada” se reporta el alcanzado al cierre de 2007-II.

² Incluye 97758 familias afiliadas al spss pendientes de tramitar.

^c Cifras estimadas. Se reporta el cierre del 2007-II.

Fuente: Anexo del Primer Informe de Gobierno, 2007, p. 399.

de financiamiento para lograr que el acceso universal a los servicios de salud sea una política sustentable.

Del 1 de enero al 31 de julio de 2007, 5 432 196 familias se encontraron afiliadas al Seguro Popular de Salud, 332 196 más respecto a igual periodo anterior. En el 2007 el presupuesto total del Seguro Popular es de 26 040.3 millones de pesos.

Seguro Médico para una Nueva Generación

El Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) contempla la ampliación de la cobertura de las intervenciones preventivas, curativas y de rehabilitación para todas las familias con niños nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006 y que se afilien voluntariamente. El SMNG garantiza a los niños el derecho a un seguro médico que cubre el 100% de los servicios médicos que se prestan en las unidades de salud, así como los medicamentos asociados, consultas y tratamientos, con la posibilidad de ser atendidos en sus localidades.

Se pretende beneficiar anualmente a 743 mil niños, de un total de 2.5 millones que nacen anualmente, que no cuentan con ningún tipo de seguridad social. En el caso de los niños que sí cuentan con prestaciones sociales, como parte del nuevo seguro médico, al momento de nacer se complementará con un tamiz de sordera, análisis de enfermedades congénitas y detecciones de labio o paladar hendido. A la tercera semana de agosto de 2007 se tienen afiliados a 388 835 niños en las 32 entidades federativas.

Para este programa se presupuestaron recursos adicionales por 3,200 millones de pesos para compensar el incremento en la demanda médica, destinados a otorgar recursos a los servicios estatales de salud o bien a comprar servicios de salud a otros prestadores públicos como el IMSS e ISSSTE o privados, en las localidades donde los servicios estatales de salud no tienen presencia, entre otras acciones. Lo anterior con la intención de reforzar el Sistema de Protección Social en Salud y cubrir con las metas del SMNG.

Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país

En este objetivo se busca consolidar la investigación en salud y el conocimiento en ciencias médicas vinculadas a la generación de patentes y al desarrollo de la industria nacional; garantizar un blindaje efectivo contra amenazas epidemiológicas y una respuesta oportuna a desastres para mitigar el daño al comercio, la industria y el desarrollo regional; y a promover la productividad laboral mediante entornos de trabajo saludables, la prevención y el control de enfermedades discapacitantes y el combate a las adicciones.

Se reporta que en el periodo de enero a julio de 2007 se publicaron 909 artículos entre los investigadores en ciencias médicas de los Institutos Nacionales de Salud y de los Hospitales Federales de Referencia. Esto implica un 5% más con respecto al mismo periodo del año anterior. Se encuentra que 69.4% de los investigadores de los Institutos Nacionales de Salud pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores, 8% más que el año anterior. También se lanzó la convocatoria 2007/01 del Fondo Sectorial de Investigación en Salud y Seguridad Social con un monto de hasta 100 millones de pesos.

Comentarios finales

A pesar de los avances observados en la reducción de la mortalidad infantil y materna, éstos son insuficientes si se compara con los compromisos adquiridos en los objetivos de desarrollo del milenio. Una situación similar ocurre respecto a la infraestructura de salud, reflejada en la insuficiencia en el número de camas y médicos por cada mil habitantes.

Además de esto, sin duda, uno de los grandes pendientes en materia de salud es abatir las disparidades a las que se enfrentan la población de menores recursos y que habitan en comunidades marginadas, debido a la brecha que presentan respecto a los promedios nacionales tanto en cobertura como en calidad de los servicios. Respecto a la cobertura de la salud, el Seguro Popular busca cubrir para el 2012 a toda la población que no cuenta con seguridad social, sin embargo, es preciso tomar en cuenta que este seguro no debe representar una fuente adicional de desigualdad en materia de amplitud en los servicios otorgados, de calidad en el servicio, entre otros elementos.

Logros, rezagos y retos educativos

María Guadalupe Martínez Anchondo

En el plan de la administración de Felipe Calderón la propuesta para la educación se basa en una *transformación educativa*. En este sentido, en el diagnóstico preliminar del plan, se refiere a superar el déficit de la calidad de la educación como primer objetivo, continuar con la reconstrucción de la infraestructura educativa, disminuir las desigualdades –entre ellas atender las deficiencias en la educación indígena–, impulsar el desarrollo de nuevas tecnologías para insertar a los estudiantes en la *sociedad del conocimiento*, promover la educación integral orientada al desarrollo de competencias.

Previo al Plan Nacional de Desarrollo (PND), cabe recordar que al inicio de la administración de Felipe Calderón se dieron a conocer las prioridades educativas de su gobierno y estas fueron disminuir el rezago educativo, posteriormente fue el desarrollo de la tecnología educativa y la continuidad de los programas de becas y lo último, la seguridad de las escuelas, cabría preguntarse cuál es la prioridad central en materia educativa. La respuesta está en la transformación educativa con Desarrollo Humano Sustentable, concepto originado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que consiste en ampliar equitativamente la libertad de las personas, la elección voluntaria de sus objetivos y la disponibilidad de oportunidades, dicho en otras palabras en el Primer Informe de Gobierno (2007) “el propósito central de la política social de este gobierno es impulsar y acelerar un proceso constante de ampliación de capacidades para que cada mexicano aumente su potencial humano de desarrollo y mejore su calidad y condiciones de vida”,¹ es decir la política social se basa en el desarrollo del individuo.

¹ Primer Informe de Gobierno 2007. www.informe.gob.mx/3.0_IGUALDAD_DE_OPORTUNIDADES/

A riesgo de decir lo obvio, el fondo es más importante que la forma. En el marco de la igualdad de oportunidades, el objetivo de este estudio es hacer un balance de las acciones en materia educativa implementadas en el primer año de gobierno del presidente Felipe Calderón y compararlas con el período de gobierno del presidente Fox (2001-2006), señalar los logros obtenidos, los rezagos en los programas de gobierno y los retos que se tienen como meta.

El gasto público en educación

La igualdad de oportunidades es la finalidad básica de la educación, por lo tanto el financiamiento es uno de los factores más importantes para lograr la equidad en la cobertura y calidad de la educación. El gasto nacional en educación respecto al producto interno bruto (PIB) en el 2000 y 2006 fue de 6.42% y 7.07 por ciento respectivamente² (Cuadro 1). En el Primer Informe de Gobierno se indica que el gasto nacional en educación, incluye las aportaciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como el realizado por los particulares, fue de 671 592.3 millones de pesos y representa el 6.9% del PIB. Este porcentaje está lejos aún de otros países de la OCDE para alcanzar una cobertura de servicios educativos similar a la del promedio de los países integrantes del organismo internacional, nuestro país tendría que destinar 8% del PIB al gasto educativo nacional.

El gasto público federal en 2007 fue de 406 490.7 millones de pesos, aplicado por nivel educativo (Gráfica 1): a educación básica corresponde el 63%, si bien el gasto es mayor, las necesidades y los programas implementados requieren de mayor inversión, por ejemplo para el Programa Escuelas de Calidad (PEC), cada año se fueron agregando más centros al programa; a educación media superior corresponde el 10.2%, es un presupuesto bajo que se ha mantenido en el mismo rango durante siete años; a educación superior 19.2%, en este nivel se incluye el gasto a investigación, que en una visión estratégica debe considerarse más como una inversión que como un gasto; a otros gastos corresponde el 7.9%, destinado a capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos y fomento a la cultura.

² Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno, 2006, p. 34.

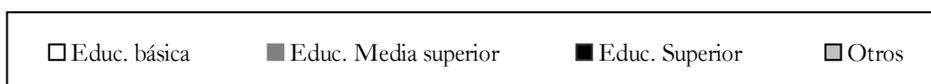
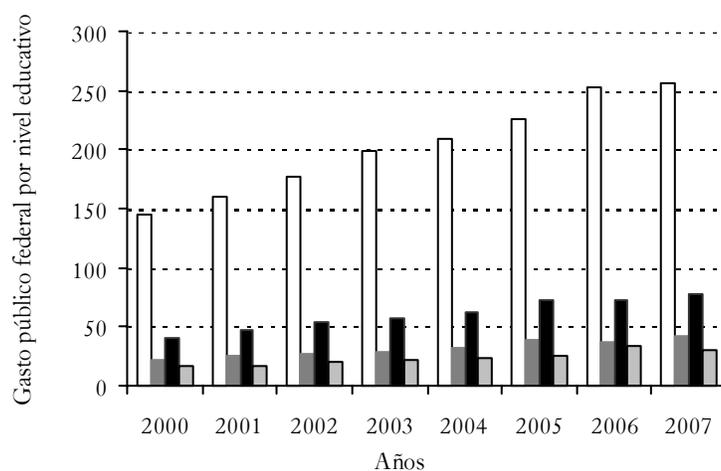
Cuadro 1
Principales indicadores de la evolución de la educación

Concepto	Nivel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gasto en educación PIB (porcentaje)	Nacional	6.42	6.79	7.03	7.17	6.90	7.08	7.07	6.90
	Privado	1.39	1.44	1.52	1.57	1.53	1.60	1.66	1.7
Gasto en educación por alumno (miles de pesos)	Nacional	11.90	13.10	14.00	15.80	16.70	17.90	19.20	n.d.
	Preescolar	7.60	8.40	8.90	9.40	9.90	10.40	11.10	n.d.
	Primaria	6.90	7.70	8.10	8.50	8.90	9.40	10.10	n.d.
	Secundaria	10.60	11.70	12.40	13.10	13.80	14.50	15.50	n.d.
	Bachillerato	15.30	16.90	18.00	18.80	19.50	20.40	21.80	n.d.
	Educación superior	34.10	37.70	40.30	42.00	43.60	45.60	48.80	n.d.
Matrícula del sistema educativo escolarizado (millones de alumnos)	Nacional	29.60	30.10	30.90	31.30	31.70	32.30	32.70	32.95
Promedio de escolaridad en grados	Nacional	7.60	7.70	7.80	7.90	8.00	8.20	8.30	8.8
Índice de analfabetismo (porcentaje)	Nacional	9.20	8.90	8.70	8.40	8.10	7.90	7.70	7.70
Eficiencia terminal	Primaria	86.30	87.70	88.20	88.70	90.00	91.80	92.20	92.90
	Secundaria	74.90	77.70	78.40	78.90	78.40	79.20	80.00	81.30
	Bachillerato	59.30	58.80	61.10	60.00	59.60	60.50	61.90	62.30

Nota: Los datos del 2007 corresponden al Anexo del Primer Informe de Gobierno 2007, p. 223.

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno 2006 p.34 sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo

Gráfica 1
Gasto público federal por nivel educativo



Fuente: Elaboración con datos de: Primer Informe de Gobierno 2006-2007. www.informe.gob.mx, consulta el 2 de septiembre de 2007.

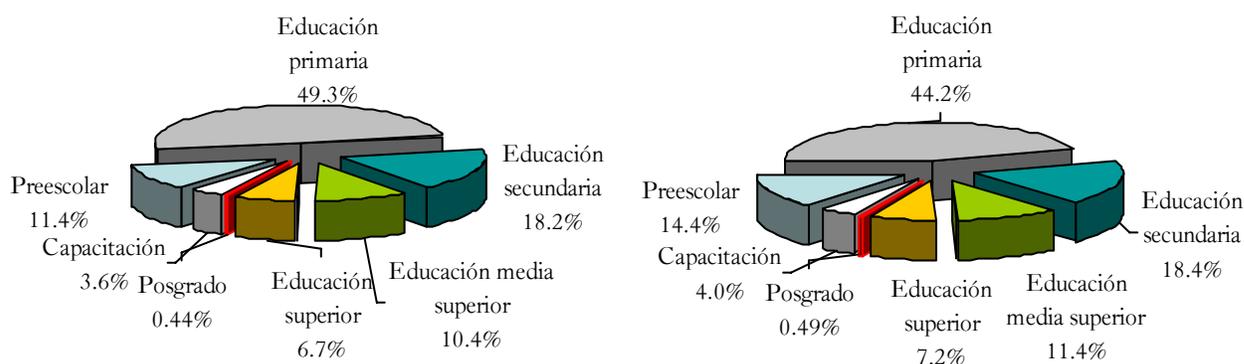
Logros: cobertura por nivel educativo

Educación básica

Durante los últimos seis ciclos escolares fue objetivo del gobierno de Fox en la educación básica aumentar la cobertura, los resultados fueron: en preescolar, se atendió un 66.9%; en primaria, un 94.1%; y en secundaria un 87% hasta el 2006. Las estrategias planteadas por la administración en cobertura a nivel primaria están por cubrirse en su totalidad, no así a nivel preescolar, ante este panorama parece necesario revisar la obligatoriedad de preescolar, al menos para los niños de tres años y asegurar la capacidad de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para tener las condiciones de infraestructura y docentes que se requieren para el ciclo 2008-2009.³ En secundaria hay un reto para los próximos años, alcanzar la escolaridad que por ley es obligatoria, abatir la tasa de deserción (7.0%) del 2007.

La lectura de la gráfica 2 es la siguiente: del total de alumnos inscritos en los ciclos respectivos al 2001-2002 corresponde a una matrícula total de 30.1 millones de alumnos y al 2006-2007 el total de matrícula es de 32.9 millones, la mayor matrícula en ambos se da en primaria, en este último ciclo se observa un cambio en el reparto, en educación preescolar y en educación media superior es donde más aumenta la población de alumnos en términos porcentuales.

Gráfica 2
Matrícula del sistema educativo nacional escolarizado por nivel educativo, y por ciclos



Fuente: Datos a partir de cuadros estadísticos del Primer Informe de Gobierno 2006-2007 del Presidente Vicente Calderón.

³ El ciclo 2008-2009 es cuando se hará vigente la ley de obligatoriedad para el primer grado de preescolar para los niños de tres años.

Educación media superior

La cobertura de la educación media superior en los últimos cinco años 2001-2006, alcanzó apenas 54.90% de los jóvenes en el grupo de edad de 16 a 18 años, para el ciclo 2006-2007, se atendió un 3.9% más de los jóvenes en consecuencia, más del 40% de la población en edad, no cursó ese nivel, y la eficiencia terminal fue del 62 por ciento (Cuadro 1).

De la matrícula total atendida en el ciclo 2006-2007, el 10.2% correspondió al nivel del profesional técnico, el 60.5% se cubrió con el bachillerato general, y mediante el bachillerato tecnológico, que opera en las áreas industriales y de servicios, agropecuarias y ciencias del mar, se atendió al 29.3%. Las autoridades educativas se han propuesto alcanzar una meta de cobertura en este nivel del 68% para el año 2012, lo cual considera que en estos años pasarán por el sistema casi 10 millones de jóvenes, un 32 % no tendrá acceso a la educación media.

Educación superior

La educación superior sólo capta a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad. Mientras que en Chile actualmente, siete de cada diez jóvenes universitarios accede a la universidad.⁴ En México, de los jóvenes que acceden a educación superior, cerca del 94%, estudia licenciatura o sus equivalentes, y aproximadamente el 6% cursa estudios de posgrado.

El 50% de los estudiantes se inscribe en áreas de ciencias sociales y administrativas, en contraposición con las ciencias agropecuarias, naturales y exactas, en las que se observa una disminución en la matrícula. Esta concentración también tiene una importante dimensión regional, ya que tan sólo siete estados concentran la mitad de la matrícula y 40% de ésta es atendida por sólo diez instituciones de educación superior. La desigualdad en el acceso a la educación superior se expresa en las diferencias que se registran en la cobertura por regiones, en el Distrito Federal la cobertura es del 41.3% mientras que en Chiapas es del 10.6 por ciento.⁵

⁴ Ricardo Lagos Escobar, "Chile: creatividad para el desarrollo", LETRAS LIBRES, *Chile, modelo a seguir*, núm. 105, septiembre 2007, p. 23.

⁵ Datos de la Secretaría de Educación Pública 2006, cobertura en educación superior por

El hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo del trabajo. Ello habla de manera elocuente del problema de la falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral.⁶

La calidad educativa

La calidad del sistema educativo es multidimensional, ya que comprende el acceso, la equidad y resultados educativos. En el Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón continúa la política de la evaluación educativa con una propuesta de crear un sistema nacional de evaluación educativa y del desempeño docente. En cuanto a propuestas novedosas se encuentran: *a)* Concursos de oposición para cargos directivos en planteles de educación media superior, *b)* la participación ciudadana en propuestas de los contenidos programáticos de los libros de texto, es decir activar los consejos de participación social previstos en la Ley General de Educación *c)* realizar la revisión de contenidos en la enseñanza de lengua y matemáticas en primaria y secundaria y *d)* rediseñar los planes de estudio de la educación media superior con la finalidad de que los alumnos puedan transitar de una modalidad a otra. La evaluación del aprendizaje, del desempeño docente y de la gestión institucional; la capacitación del magisterio; la actualización de planes y programas; y la distribución de recursos.

Programa Escuelas de Calidad (PEC)

El Programa Escuelas de Calidad ha sido la primera política educativa en que el gobierno confía en darle recursos económicos a las escuelas, dado que esta confianza está sustentada a través de candados que favorecen la transparencia en el uso y destino de tales recursos. En referencia al aprovechamiento escolar no se presentan datos en el primer informe de 2007 que sin duda son fundamenta-

estado (incluye posgrado) para el calendario escolar 2004-2005. Se considera el rango de 19 a 24 años.

⁶ Ignacio Llamas Huitrón, Educación y desarrollo, en *Educación, ciencia, tecnología y competitividad*, Porrúa, México, 2007, p. 28.

les para la evaluación del programa, sin embargo existe un estudio en el que concluye su autor Armando Loera, que en las escuelas PEC, el aprovechamiento escolar no ha cambiado significativamente en los primeros cuatro años de aplicación del programa en alumnos de tercero y quinto grado, y hace referencia al cambio poco significativo en sus niveles de logro en español y matemáticas.⁷ Esta afirmación es aplicada tanto a escuelas primarias generales como escuelas indígenas. La recomendación del autor señalado, es el rediseño del programa, para incidir de manera directa en el aprovechamiento escolar.

Las escuelas participantes en el PEC han aumentado cada año como se observa en el Cuadro 2, sin embargo los datos no indican el rendimiento de los alumnos y los logros promedios. La gran proporción de los recursos económicos se ha destinado a la infraestructura y en menor cantidad a otros elementos que tienen una importancia significativa, como la capacitación de los maestros y que se le ha dado un bajo presupuesto. Según un estudio de evaluación del programa PEC del 2001 al 2006, indica que el porcentaje promedio del gasto por cada rubro fue: en construcción el 33%; materiales escolares 3%; rehabilitación 17%; capacitación 2.4%, mobiliario y equipo 37%; materiales didácticos 6% y a otros gastos 2 por ciento.⁸

Cuadro 2
Programas: Escuelas de Calidad y Becas

<i>Concepto</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Escuelas de calidad apoyadas (número)	2 239	9 780	15 578	21 307	34 108	30 575	35 906
Becas otorgadas							
Total (miles)	3 827.9	4 967.3	5 257.0	5 833.3	6 097.1	6 286.3	6136.2
Oportunidades	3 315.5	4 355.9	4 577.0	5 100.4	5 298.8	5 500.0	N.D.
Pronabes	44.4	94.5	122.6	137.8	161.8	160.0	
Otras becas	468.0	516.9	557.4	595.1	636.5	626.3	

Fuente: Anexo del Sexto Informe de Gobierno 2006, p. 35, complementada con datos del Primer Informe de Gobierno 2006-2007 de Felipe Calderón. www.sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/

⁷ Armando Loera Varela y Oscar Cázares Delgado, *Evaluación cualitativa del Programa escuelas de calidad 2001-2005*, Consultora Heurística Educativa, Chihuahua, México, 2006, pp. 48 y 49

⁸ Teresa Bracho, *Evaluación externa del programa escuelas de calidad*, CIDE, México, 2006, pp. 98-100.

Mecanismos de evaluación educativa

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) agrupa las evaluaciones nacionales, se desarrolla en tres subsistemas: indicadores de calidad del sistema educativo nacional y estatal; de pruebas de aprendizaje, y de evaluación de escuelas.

Para educación superior los programas que aplican continúan desde el sexenio pasado: el Programa nacional de mejoramiento del profesorado de educación media superior (Promep), los programas de fortalecimiento institucional (Pifi), los fondos a concurso para equipamiento e infraestructura, y los proyectos para la ampliación de la cobertura incluyendo las opciones de uso óptimo de capacidad instalada.

Los programas de evaluación educativa que han continuado en los diferentes niveles son: Evaluación nacional del logro académico en centros escolares (Enlace), aplicado en primaria y secundaria; el programa para la evaluación internacional de estudiantes (Pisa); existen dos sistemas nacionales de evaluación, el primero para la educación media superior aplicado por el Centro nacional de evaluación para la educación superior (Ceneval); y el segundo para los egresados de licenciatura (Egel) y el examen general de conocimientos en la licenciatura de preescolar y primaria. El sistema de becas es otro de los principales programas gubernamentales para mejorar el acceso y la equidad en la educación superior se encuentran los programas de becas Pronabes y Oportunidades, a este último se destina un mayor presupuesto y se duplica del 2000 al 2007.

Rezagos: Indicadores de rendimiento escolar

El rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años es 9.7. El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7%, aunque con notables variaciones entre los estados de la República. Por ejemplo, mientras en Baja California el porcentaje de población analfabeta es de 1%, en Chiapas es de 18.9%.⁹

⁹ Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), Presidencia de la República, p. 177. En: pnd.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: 26 de agosto de 2007).

Un indicador relevante para entender el problema de la calidad educativa es el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria. Éste continúa siendo muy bajo referente a la comprensión lectora, la expresión escrita y las matemáticas. Además, la brecha en calidad entre escuelas urbanas y rurales sigue siendo considerable.¹⁰ Así, las escuelas urbanas presentan niveles de logro más elevados que las telesecundarias o las escuelas de educación indígena. Esta disparidad en la calidad educativa es de especial importancia pues, actualmente, las instituciones públicas de educación básica atienden al 87% de los estudiantes, mientras que sólo 13% tiene acceso al sistema de educación privada.

México ante los indicadores mundiales de desarrollo y crecimiento económico

La comparación con otros países que, como México, integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestra en el reporte educativo que contiene los datos de 2004 y 2005: de 30 países participantes, México tiene el último lugar en porcentaje de población de 25 a 64 años con educación media superior, de este rango sólo el 21 por ciento terminó la educación media superior; en cuanto a la matrícula de ingreso al bachillerato en rango de edad de 15 a 19 años, ocupa el penúltimo lugar, apenas el 48.2% está matriculado, cuando el promedio de la OECD es de 81.5 por ciento. En educación superior la población en el rango de 25 a 34 años, sólo el 18% concluyó sus estudios, el promedio en el reporte es de 32%, México ocupa la posición 31 de 36 países que participaron en el estudio; en el porcentaje de graduados en doctorado, México ocupa el último lugar, correspondiente al 0.1 por ciento.¹¹

En términos de calidad y evaluación educativa a nivel internacional, en 2003, los resultados de Pisa fueron los estudiantes de México quienes tuvieron la menor calificación en el examen de matemáticas, la mayor la obtuvieron los finlandeses con 544 puntos, después Japón con 532 puntos. De menor a mayor México fue el último lugar y el que se ubicó en los 300 puntos con 385 puntos, el penúltimo lo obtuvieron los Turcos, y el antepenúltimo, con 423 puntos, los

¹⁰ Las pruebas Excale y Enlace, aplicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la SEP, muestran que la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo. En: www.sep.gob.mx consulta 6/09/07.

¹¹ *Education at a Glance 2007*, www.oecd.org/dataoecd/4/55/39313286 (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2007).

estadounidenses. En materia de lectura los resultados fueron mas o menos similares.¹²

Retos

La eficiencia y eficacia del gasto público que el Estado invierte en educación debe reflejarse en el rendimiento escolar, en la calidad de la educación en todos los niveles, estos son objetivos centrales a seguir en la política pública en los próximos años.

- Un reto es que el logro académico de los individuos se refleje de manera significativa en los ingresos y en el estatus laboral, es decir crear las condiciones de demanda de trabajo de jóvenes científicos y tecnólogos egresados de la educación superior.
- En una nueva generación de desafíos, la innovación en la educación es importante en la sociedad del conocimiento, las metas del gobierno actual son aumentar la cobertura en la educación básica y mejorar la calidad, aumentar el número de alumnos egresados de la educación media, el acceso a las universidades debe ser mayor, el desafío de alfabetos y analfabetos se convertirá en el reto futuro de superar el índice de *analfabetos digitales*, llegar por lo menos al mínimo estipulado en la ley en ciencia y tecnología del 1% del PIB.
- Lograr la igualdad de oportunidades en materia de educación es una meta del gobierno actual, asegurando el acceso a los sectores sociales menos favorecidos y en las regiones de menor desarrollo,¹³ mejorar la calidad de la enseñanza con la capacitación de los maestros, con una visión de futuro, innovadora, competitiva, para que estos puedan a su vez transmitir el conocimiento a los educandos, para un país con necesidades propias y un mundo globalizado, donde los cambios se dan más rápido que las acciones y ante una política internacional que establece normas reguladoras y un país como México que se compromete a alcanzarlas.

¹² *Education at a Glance 2006*, cuadro A4.3. En: www.oecd.org/daoecd/46/2/37368641 (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2007).

¹³ Como lo señala el PNUD. En: www.undp.org.mx (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2007).

Pueblos y comunidades indígenas

Francisco J. Sales Heredia

La problemática de los pueblos y las comunidades indígenas es enorme. Los planes nacionales de desarrollo 2001-2006 y 2007-2012 destacan la naturaleza del atraso y las dificultades que enfrentan los ciudadanos indígenas para poder ejercer sus derechos básicos. A pesar de conformar el 10% de la población del país, el 60% de los indígenas habita en los municipios de más alta marginación.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 describe el atraso en el que se encuentran estos pueblos y remarca el hecho de que han sido evidentemente discriminados y alejados del desarrollo mexicano. Los principales problemas de estos grupos son los siguientes:

- a) La desnutrición y las deficiencias nutricionales.
- b) Mortalidad y morbilidad mucho más alta que la media nacional.
- c) Rezago educativo profundo.
- d) Desigualdad de género extremo; las mujeres indígenas son el grupo más pobre y discriminado del país
- e) Migración nacional e internacional.¹

Ante un diagnóstico de tal magnitud y gravedad las estrategias de acción tendrían que ser de choque.

Estrategia 15.1 Constituir la atención a los indígenas en un objetivo estratégico transversal para toda la Administración Pública Federal.

Estrategia 15.2 Consolidar los mecanismos de coordinación entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, las autoridades y las organizaciones indígenas en

¹ PND, 2007-2012.

el diseño y operación de los programas dirigidos al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

Estrategia 15.3 Fomentar el aprovechamiento del excepcional patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas para promover su desarrollo económico.

Estrategia 15.4 Focalizar acciones e instrumentar programas a efecto de abatir los principales rezagos sociales que tiene la población indígena con respecto al resto de la sociedad: alimentación, salud y educación.

Estrategia 15.5 Fortalecer sustancialmente la infraestructura básica en las regiones indígenas.

Estrategia 15.6 Garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado.

Estrategia 15.7 Promover y apoyar las manifestaciones de las culturas indígenas, así como su estudio, difusión y divulgación.²

En el Primer Informe de Gobierno se reportan avances al respecto de las estrategias. De alguna manera la forma en que se han gastado los recursos federales en los primeros meses del gobierno revelan las prioridades del gobierno federal.

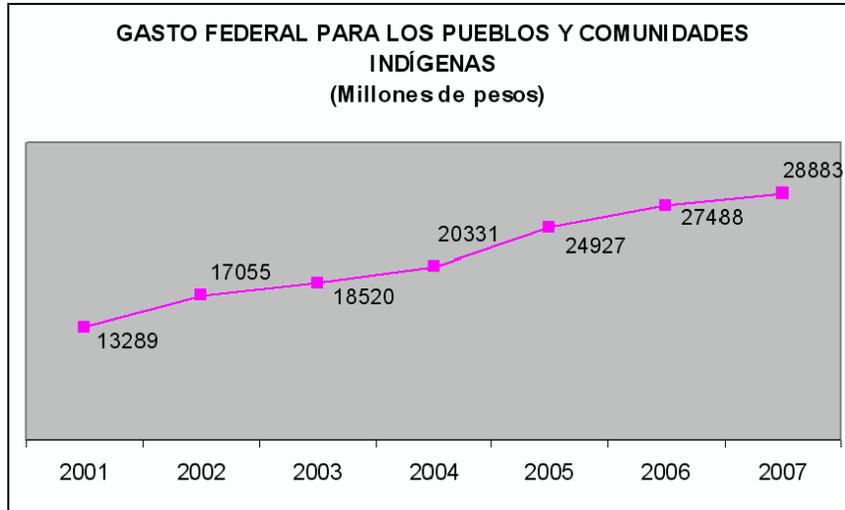
Al mes de julio se ejercieron 14 597.5 millones de pesos, que significan un avance equivalente a 50.5% del presupuesto aprobado. De estos recursos, 52.7% se erogaron en programas para el desarrollo de las capacidades; 26.1% en el desarrollo del patrimonio; 11.1% en la generación de oportunidades de empleo e ingreso; y 10.1% para los programas de protección social.³

Claramente el gobierno federal es congruente con su estrategia de política social general al invertir mayoritariamente en salud, educación y alimentación, inversiones llamadas de desarrollo de capacidades. En el primer informe se reportan una serie de avances, especialmente en la cobertura educativa y la prácticamente cobertura de los estudiantes indígenas por becas. Aunado a esto se reporta un avance en la inscripción al seguro popular y la implementación de una serie de programas productivos. Todo ello sin embargo se reduce a una inversión anual de menos de 2 500 pesos por indígena, considerando la población y la inversión federal.

² PND, 2007-2012.

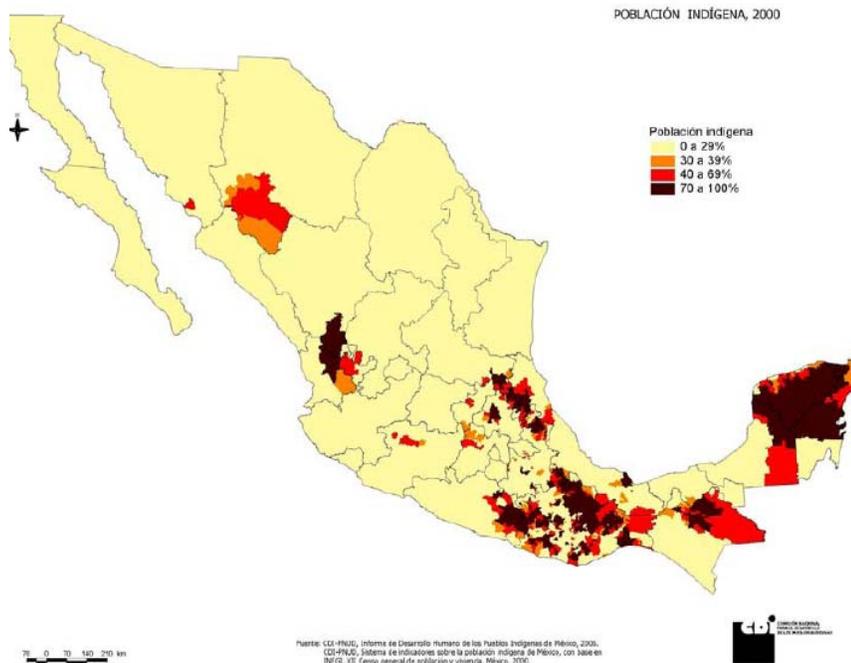
³ Primer Informe de Gobierno.

Gráfica 1



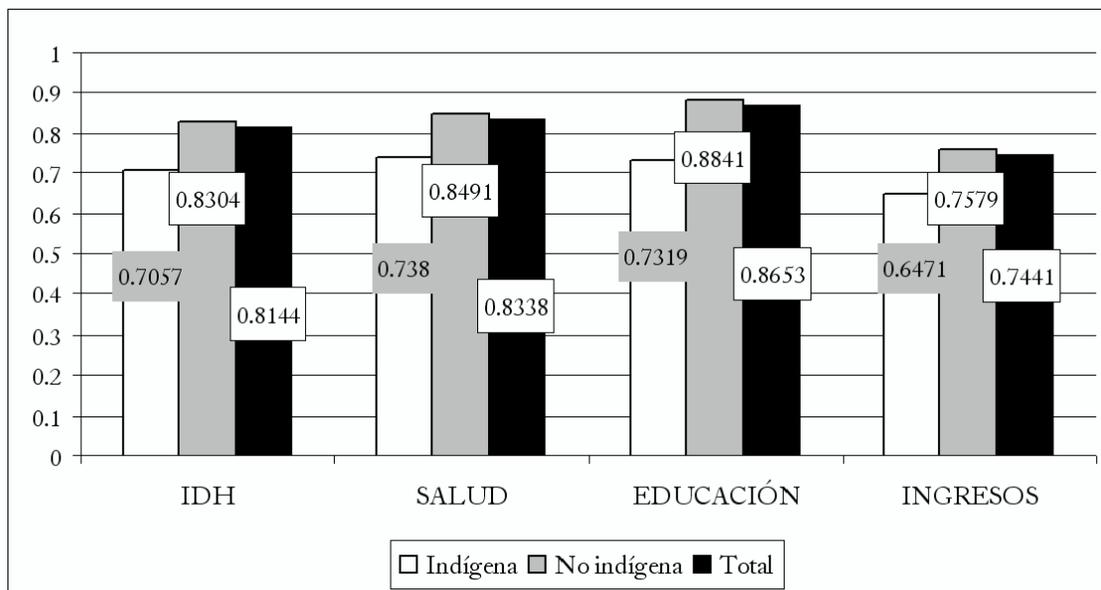
Fuente: Primer Informe de Gobierno, 2007.

Mapa 1



Fuente: Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006. p.72

Gráfica 2
IDH de los Pueblos Indígenas, No Indígenas y Total a nivel nacional



Fuente: Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006.

Es claro que la desigualdad y la profundidad e intensidad de la pobreza en este sector de la población merece una serie de programas aún más focalizados que los existentes y un énfasis continuo para poder cerrar las brechas que separan a los indígenas de otros mexicanos, especialmente cuando la distribución mayoritaria de los indígenas está muy concentrada.

Según los datos del censo del 2000, que proporcionan los datos para el análisis de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 655 municipios reside el 60% de los indígenas del país. La población indígena vive en una peor situación comparativamente hablando que el resto de la población. La siguiente tabla muestra claramente las diferencias.

Las diferencias a pesar de no parecer extremas muestran que los indígenas se encuentran bajo la media del desarrollo humano de los países con un índice de desarrollo humano (IDH) medio y los no indígenas se encuentran bajo la media de los países con un IDH alto. Tales diferencias implican aproximadamente diez años de diferencia en la expectativa de vida, 30% menos personas educadas a nivel medio superior y 50% menor ingreso.

R E P O

C R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura

ORT E

RR E P C

E

TEMAS SELECTOS DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO
DEL EJECUTIVO FEDERAL

POLÍTICA EXTERIOR

- 1 La política exterior de México en la administración del presidente Vicente Fox Quesada
- 9 La política exterior de México en la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa
- 35 Conclusiones

S

O

P

La política exterior de México en la administración del presidente Vicente Fox Quesada

Arturo Maldonado Tapia

César Augusto Rodríguez Gómez

Elvira Chávez Luna

Políticas generales

En el sexenio del ex presidente Vicente Fox se habló mucho del “bono democrático” del que gozaba su administración, en virtud de que la ciudadanía había elegido a un candidato de un partido diferente al que había gobernado al país durante los últimos años. Basándose en este bono se anunció, con bombo y platillo, la conducción de una “nueva política exterior”, la cual reconocía que el principio de no intervención había dejado de ser la prioridad en esta materia, y que la identidad nacional de México no se podía seguir definiendo a través del nacionalismo porque, se decía, vivíamos en un mundo globalizado.

Durante dicha administración, las políticas generales a seguir en el rubro de la política exterior, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, establecían, principalmente, que la diplomacia mexicana debía convertirse en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo de México.

En este contexto, se establecieron cinco lineamientos para la conducción de nuestra política exterior:¹

Defensa de la democracia y derechos humanos

Se propuso difundir al mundo los niveles de madurez que –se dijo–, habían alcanzado las instituciones democráticas del país y los avances que había experimentado la cultura política, la cual reflejaba una imagen de un México plural, transparente, seguro y culturalmente vibrante. De igual manera, se propuso enri-

¹ Extractos seleccionados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

quecer la democracia, así como los derechos humanos como principios fundamentales.

Defensa de los mexicanos en el extranjero

Se buscó apoyar y promover de manera activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en todo el planeta, a través de los distintos foros internacionales, además de mejorar las políticas y los programas con el fin de optimizar la protección y la defensa de los mexicanos en el extranjero.

Participación en foros multilaterales

Se propuso fortalecer la posición de México frente a la defensa de la democracia como la única forma de gobierno capaz de garantizar el bienestar de los pueblos. Por ello la política de Vicente Fox apoyó abiertamente la suscripción de una cláusula democrática en foros como la OEA y la Cumbre de las Américas.

Promoción económica, comercial y cultural

Se buscó promover un desarrollo económico internacional sostenido y sustentable, cuyos beneficios alcanzaran a todos los sectores sin dejar atrás a ningún individuo o grupo social, incluyendo cláusulas de protección al medio ambiente y a los derechos laborales en acuerdos comerciales. Al mismo tiempo, se buscó que el Plan Puebla-Panamá (PPP) se convirtiera en un modelo de impulso al desarrollo, en beneficio no sólo de la región del sureste, sino también de nuestros vecinos centroamericanos. Se pretendió consolidar los esfuerzos del desarrollo económico, comercial y cultural y, con esto, mejorar la imagen de México.

Participar activamente en la conformación de un sistema internacional

Se buscó desempeñar un papel más activo en la definición del sistema internacional del nuevo milenio. Al respecto, se iniciaron las gestiones para ingresar al

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en calidad de miembro no permanente, para el periodo 2002-2003.

Estas cinco directrices buscaban orientar la labor que nuestra diplomacia realizaba para profundizar y fortalecer las relaciones bilaterales de México, así como sus contactos con aquellas regiones del mundo que se consideraban prioritarias para nuestra política exterior.

La política exterior de México en el Sexto Informe de Gobierno²

En el siguiente apartado se describen las acciones realizadas por la administración del ex presidente Fox, contenidas en su último informe de gobierno, y que dan cuenta de las políticas específicas en materia de política exterior.²

Seguridad, orden y respeto

Actividad en foros y organismos internacionales

- México continuó colaborando con el Movimiento Unidos por el Consenso (MUC) para avanzar en una reforma integral del Consejo de Seguridad de la ONU, que prevea un incremento en el número de sus miembros en la categoría de no permanentes.
- En cumplimiento con los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kyoto, se firmaron instrumentos jurídicos con los gobiernos de Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Italia y Países Bajos, así como con el Banco Japonés de Cooperación Internacional.
- Se realizaron diferentes foros, seminarios y congresos en México para promover y difundir los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. Como resultado, se elaboraron 99 propuestas de reformas a la legislación penal, de salud y asistencia social de la república mexicana.
- Durante la XV Cumbre Iberoamericana, que se realizó en Salamanca, España, los días 14 y 15 de octubre de 2005, México presentó la iniciativa

² Extractos seleccionados del Sexto Informe de Gobierno, 2006.

de establecer un mecanismo de coordinación ante catástrofes naturales, así como un programa que promueva el respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, que fue aprobada.

- El 20 de junio de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma el artículo 21 constitucional, en cuyo párrafo quinto se incluye el reconocimiento a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. El 28 de octubre de 2005, México presentó el instrumento de ratificación del Estatuto de Roma ante la oficina de Tratados de la ONU, por lo que se convirtió en el centésimo Estado Parte. El estatuto entró en vigor para México el 1 de enero de 2006.

Atención prioritaria a socios estratégicos

América del Norte

Estados Unidos de América

- El 30 y 31 de marzo de 2006 se llevó a cabo en Cancún, Quintana Roo, la II Reunión de Mandatarios de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), con el objetivo fundamental de impulsar el compromiso de los tres países con el desarrollo e integración de la región, así como crear el Consejo de Competitividad de América del Norte.
- En materia de cooperación fronteriza, el 30 de septiembre de 2005 se cubrió el adeudo que México registraba –al iniciar la administración– con el gobierno de Estados Unidos de América en las asignaciones de agua del Río Bravo de conformidad con el Tratado de Aguas de 1944.

Canadá

- En Canadá, el 20 de septiembre de 2005 se presentó a los mandatarios de ambos países el Primer Reporte de la Alianza, en el que se mostraron los resultados concretos alcanzados por los grupos de trabajo y sus respectivos planes de acción para los próximos meses. Asimismo, se estableció un nuevo grupo de trabajo en materia de agro-negocios.

América Latina y el Caribe

- El presidente realizó seis visitas a: Argentina, Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana. Recibió la visita de sus homólogos de Panamá, Guatemala, Chile, Ecuador, Uruguay, así como la visita del vicepresidente de Paraguay.
- En Centroamérica destacan la puesta en marcha del Programa de Integración Energética Mesoamericana; la convergencia de posiciones ante la reforma migratoria en Estados Unidos, y la inauguración de la Línea del Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC), como parte del Plan Puebla-Panamá.
- Se suscribió el Acuerdo de Asociación Estratégica entre México y Chile, instrumento único en su género entre dos democracias a nivel hemisférico, que integra el diálogo político, la relación económica, la cooperación y la participación de la sociedad civil.

Europa

- En mayo de 2006, el presidente de la república realizó visitas de Estado y de trabajo a las repúblicas de Austria y Eslovaquia, respectivamente; asistió a la IV Cumbre de América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE) y a la III Cumbre México-Unión Europea, y en julio del mismo año realizó una visita de trabajo a España. De igual forma, se brindó un impulso a las relaciones con Andorra, Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, República Checa, Rusia, Santa Sede, Suecia y Turquía.
- El primer mandatario mexicano participó en la reunión ampliada de la Cumbre del G-8, celebrada en San Petersburgo, Rusia, en julio de 2006, donde México y un grupo de mandatarios de naciones en desarrollo (Brasil, China, India y Sudáfrica), y de los países más desarrollados intercambiaron opiniones sobre la difícil coyuntura internacional y manifestaron sus posiciones en materia de seguridad, comercio, desarrollo, energía, salud y educación.

Asia-Pacífico

- El presidente de la República Popular China realizó una visita de Estado a México. En septiembre de 2005, el presidente de la República de Corea efectuó una visita de Estado a nuestro país en la que se estableció una asociación estratégica para la prosperidad de ambos países y se acordó el inicio de negociaciones de un Acuerdo Estratégico de Complementariedad Económica.

Medio Oriente, Asia Central y África

- Se estableció la Oficina de Representación de México ante la Autoridad Nacional Palestina, en la ciudad de Ramala. Asimismo, se realizó una visita a México del presidente de Nigeria en septiembre de 2005.
- En octubre de 2005, México se convirtió en Representante Permanente con estatus de Observador ante la Unión Africana (UA), con sede en Etiopía.

Avances en las negociaciones de los tratados y acuerdos migratorios en las fronteras norte y sur

- A iniciativa de la SRE, los secretarios de Relaciones Exteriores de México, Centroamérica, Colombia, República Dominicana y Ecuador, sostuvieron tres encuentros en los que se exploró la posibilidad de fijar una posición común respecto al desarrollo de la discusión migratoria en Estados Unidos. Los cancilleres mesoamericanos insistieron en la necesidad de abordar el fenómeno de manera integral, a través de la óptica de la responsabilidad compartida y con pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes.
- El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) México-Canadá ha mantenido un crecimiento gradual, alcanzando el envío a nueve de las 10 provincias canadienses.
- En el marco del Programa de Repatriación Ordenada y Segura, convenido con Estados Unidos en 2005, la Secretaría de Gobernación apoyó la repatriación de 536 767 connacionales, cifra superior en 5% a la registra-

da en 2004. En el periodo enero-junio de 2006 se repatriaron 317 410 personas, 3% más que lo observado en igual lapso del año anterior.

- En diciembre de 2005 la Segob elaboró el Programa de Política Migratoria para la frontera sur de México. En apoyo a esas acciones, el 5 de mayo de 2006 se suscribió el Memorándum de Entendimiento entre México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos, que busca establecer mecanismos para reducir tiempos de estadía en estaciones migratorias.

Atención, defensa y promoción de los derechos de los mexicanos en el exterior

- Durante 2005, la red consular de México en el mundo atendió 100 866 casos de protección y asistencia consular a mexicanos en el extranjero manteniendo el nivel superior a 100 mil casos alcanzados en 2004.
- De 2000 y hasta agosto de 2006, la red consular de México expidió más de 5.7 millones de certificados de matrícula consular.
- A través del Programa de Consulados Móviles, durante 2005 se realizaron 598 visitas, 54 más que en 2004, a través de las cuales se atendió a 159 mil connacionales radicados en Estados Unidos y se expidieron 113 930 documentos consulares.
- Bajo el Programa de Asesorías Legales Externas, en el mes de noviembre de 2005 se incrementó en 10% el número de abogados afiliados al programa para sumar 170 actualmente, con los mismos recursos invertidos el año anterior.
- El IME y su consejo consultivo se sumaron a la iniciativa gubernamental para otorgar el derecho a votar a los mexicanos residentes en el extranjero.

Defensa y atención de migrantes en territorio nacional

- La Secretaría de Gobernación continuó con el proyecto de dignificación de las 45 estaciones migratorias ubicadas en la república mexicana.
- En 2005 los Grupos Beta de Protección a Migrantes brindaron orientación, asistencia y protección a 913 211 personas, lo que representó un

incremento anual de 16.8%, debido al fortalecimiento de sus programas operativos.

- En el marco del Programa Paisano, se realizaron tres operativos –fin de año, Semana Santa y verano–, con 114 módulos y 287 puntos de atención en las 32 entidades federativas con el fin de informar y orientar a los paisanos sobre los trámites que deben cumplir al ingresar o salir del país y evitar la comisión de abusos por parte de servidores públicos.

La política exterior de México en la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa

Políticas generales

Por lo que corresponde a la administración del presidente Felipe Calderón, se ha dicho que la política exterior de México se sustenta primordialmente en los principios rectores consagrados en el artículo 89 de nuestra Constitución Política: autodeterminación de los pueblos; no intervención; solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

A partir de estos fundamentos, se ha señalado que su administración busca impulsar una política exterior responsable que proyecte la voz de México en temas globales como la superación de la pobreza, el cambio climático, los derechos humanos, la migración, la democracia, la paz y la seguridad internacionales.

Asimismo, que con base en el interés nacional, se trate de promover una política exterior activa que tome la iniciativa en forma permanente, que detecte oportunidades y anticipe riesgos, que contribuya a ubicar a México en el sitio que corresponde a su magnitud y peso específico en los distintos foros y regiones del mundo, que impulse activamente nuestros valores democráticos, de pleno respeto a las libertades, los derechos humanos y que asuma su compromiso con el desarrollo humano sustentable.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como líneas generales de política exterior para los próximos años la promoción del desarrollo humano sustentable y, sobre todo, el fomentar la presencia de México en el escenario internacional.

Todo ello, se aduce, sería para una adecuada ejecución de la política exterior, que se pretende sea más dinámica y acorde a las necesidades del país.

A diferencia del gobierno del ex presidente Fox, que planteó cinco políticas generales, la actual administración redujo a cuatro sus principales políticas en esta materia, que muestran grandes similitudes entre la actual y la anterior administración, ya que se trata básicamente de los mismos temas, aunque con diferentes maneras de enunciarlas.

La política exterior, palanca del desarrollo nacional¹

La participación de México en los mercados globales se ha apoyado en la vinculación estratégica con otros países y regiones de alto crecimiento.

Con una población de más de 103 millones de habitantes, México es hoy la octava economía mundial por el volumen de su comercio exterior, y la decimo-cuarta por su producto interno bruto (PIB).

El gobierno mexicano ha suscrito 12 acuerdos de libre comercio con 42 países de América del Norte, Europa, América Latina y Asia. Igualmente, el país participa de manera activa en negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, la Organización Mundial de Comercio y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

Objetivo

Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.

Estrategias

1. Aprovechar los distintos esquemas de cooperación internacional para apoyar los programas gubernamentales encaminados a la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y el incremento de los niveles de seguridad en el país.

¹ Extractos seleccionados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

2. Promover activamente las exportaciones, atraer inversiones, difundir la oferta turística y cultural del país, e identificar nuevas oportunidades para las empresas mexicanas globales.
3. Aprovechar mejor la red de tratados de libre comercio y las ventajas asociadas a la apertura comercial para fortalecer las capacidades económicas y comerciales de México.
4. Perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
5. Fomentar un comercio exterior amplio y justo que elimine las barreras proteccionistas impuestas a las exportaciones de los países en desarrollo.
6. Articular los esfuerzos para la promoción de México en el exterior a partir de una coordinación interinstitucional más eficaz con el sector privado y con las comunidades de connacionales en el extranjero.
7. Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a nivel nacional con los instrumentos internacionales que ha firmado y ratificado México.
8. Modernizar y fortalecer las capacidades del servicio exterior.

México en la construcción del orden mundial

México se destaca por su participación y contribución en los organismos multilaterales al formar parte de más de 130 foros, colocándolo hoy en día como el décimo contribuyente mundial y el primero de América Latina y el Caribe por sus aportaciones al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

Esto hace que la pertenencia de México a numerosos foros y organismos internacionales le ofrezca condiciones propicias para incrementar su participación en la construcción del nuevo orden mundial.

Objetivo

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.

Estrategias

1. Participar activamente en las discusiones e iniciativas en favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacionales.
2. Incrementar la participación política de México en organismos y foros regionales promoviendo el desarrollo humano sustentable.
3. Promover activamente el derecho internacional, las instituciones multilaterales, la codificación de las normas de convivencia internacional y la resolución pacífica de controversias como la mejor alternativa para el desarrollo de las relaciones entre los países.
4. Coordinar los esfuerzos del gobierno federal en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Diversificar la agenda de la política exterior

La posición geográfica de México es una de las estrategias más importantes para el establecimiento de las relaciones con otras naciones del mundo, lo que ha significado buenas oportunidades tanto para la economía de México como para la de Estados Unidos y Canadá, principalmente, algo que seguirá siendo un compromiso fundamental de la política exterior.

Obejtivo

Impulsar la proyección de México en el entorno internacional.

Estrategias

1. Reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe.
2. Enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá.
3. Incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá.
4. Construir alianzas estratégicas con Asia y la Unión Europea.

5. 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 y Nueva Zelanda.
6. Ampliar los mecanismos para la cooperación y la promoción de los intereses económicos de México en Medio Oriente y África.

Mexicanos en el exterior y migración

México reconoce que la carencia de oportunidades y las asimetrías económicas son algunas de las causas fundamentales de la salida acelerada de capital humano al extranjero, especialmente a Estados Unidos. Es por ello que una política exterior responsable y activa como la que se propone debe mirar, al mismo tiempo, por el respeto a los derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, así como por la protección a los ciudadanos latinoamericanos que ingresan al país, muchas veces de manera indocumentada y en condiciones lamentables de seguridad.

Objetivo

1. Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior.

Estrategias

1. Fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana.
2. Fortalecer los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior, especialmente en Estados Unidos.
3. Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte.
4. Coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior.

Objetivo

2. Construir una nueva cultura de la migración.

Estrategias

1. Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México. Una nueva cultura de migración en México debe sustentarse en la congruencia de garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano, al igual que se pugna por las garantías de los migrantes mexicanos en el exterior.
2. Impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional.
3. Promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra.
4. Contribuir a generar oportunidades de desarrollo dentro de la región mesoamericana a través de programas como el Plan Puebla-Panamá.
5. Mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general.

A continuación se describen las acciones realizadas por la administración del presidente Calderón, contenidas en su Primer Informe de Gobierno, mismas que detallan la consecución y seguimiento de las acciones específicas de política exterior.

**La política exterior de México
en el Primer Informe de Gobierno²***Política exterior responsable*

México en la construcción del orden mundial

México participa activamente en el diálogo de las naciones para promover la construcción del nuevo orden mundial. Durante el periodo diciembre de 2006 a agosto de 2007, se realizaron las siguientes acciones:

² Extractos seleccionados del Primer Informe de Gobierno, 2006.

1. En el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México ha participado activamente en las consultas sobre la Coherencia del Sistema de las Naciones Unidas, de manera especial en las relativas a la reforma del Consejo de Seguridad, contribuyendo a la búsqueda de una solución que supere el estancamiento en el que se ha mantenido este rubro durante los últimos años.
2. Nuestro país confirmó su candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 2009-2010 y promueve la necesidad de asegurar una mayor participación de este organismo en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio.
3. México contribuyó a la adopción de la Estrategia y Política de Agua 2007-2012, aprobada en febrero de 2007 por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la cual tiene el objetivo de promover la sustentabilidad ambiental en el manejo de los recursos hídricos.
4. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó después de cuatro años y ocho periodos de sesiones la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, en donde México fue un intenso promotor a nivel internacional. El 30 de marzo de 2007 se realizó la firma de ambos instrumentos internacionales en nuestro país y actualmente se encuentran en el Senado de la República para su ratificación.
5. Durante el XXXVII periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (AGOEA) que tuvo lugar en Panamá los días 4 y 5 de junio de 2007, el gobierno de México promovió 18 iniciativas de resolución, mismas que fueron aprobadas en su totalidad, de las cuales destacan las siguientes:

En materia de derechos humanos presentó cinco resoluciones e impulsó la aprobación de la Declaración del Decenio de las Américas, en donde se promueven los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad (2006-2016), así como el Plan de Acción Hemisférico, en el cual tiene aplicación la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como Convención de Palermo; y se prevé la creación del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional (GTDOT).

Es importante destacar que el tema de la delincuencia organizada transnacional fue abordado por vez primera en la OEA por iniciativa de

México y que la celebración de la primera reunión del GTDOT tuvo como sede nuestro país en julio de 2007, así como el impulso que el gobierno mexicano manifestó en favor de la creación de la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional, órgano encargado de dar seguimiento a este fenómeno.

6. En el marco de la XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río celebrada en Guyana, nuestro país recibió el respaldo unánime para impulsar el proceso de reforma y fortalecimiento del grupo, ocupar la Secretaría Pro Tempore del Mecanismo durante dos años, a partir de marzo de 2008, y ser designado sede de la XXI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Como secretario Pro Tempore, México deberá conducir los trabajos del grupo y coordinar sus pronunciamientos sobre asuntos importantes de la agenda hemisférica y global.
7. En materia de candidaturas de México en organismos internacionales, se ha elaborado una estrategia para identificar durante el periodo 2007-2012 los órganos multilaterales en donde la presencia de nuestro país es prioritaria. Resulta relevante destacar la candidatura de México para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 2009-2010. Asimismo, se realizó una exhaustiva evaluación de las membresías de México en organismos internacionales. Este ejercicio permitió establecer y priorizar la relevancia de cada organismo y su impacto para el beneficio del país.
8. México refrendó su compromiso con los derechos humanos, muestra de lo anterior fueron las visitas de los titulares de Amnistía Internacional, Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Lo anterior pone de manifiesto la disposición del gobierno federal para entablar un diálogo constructivo en el tema.

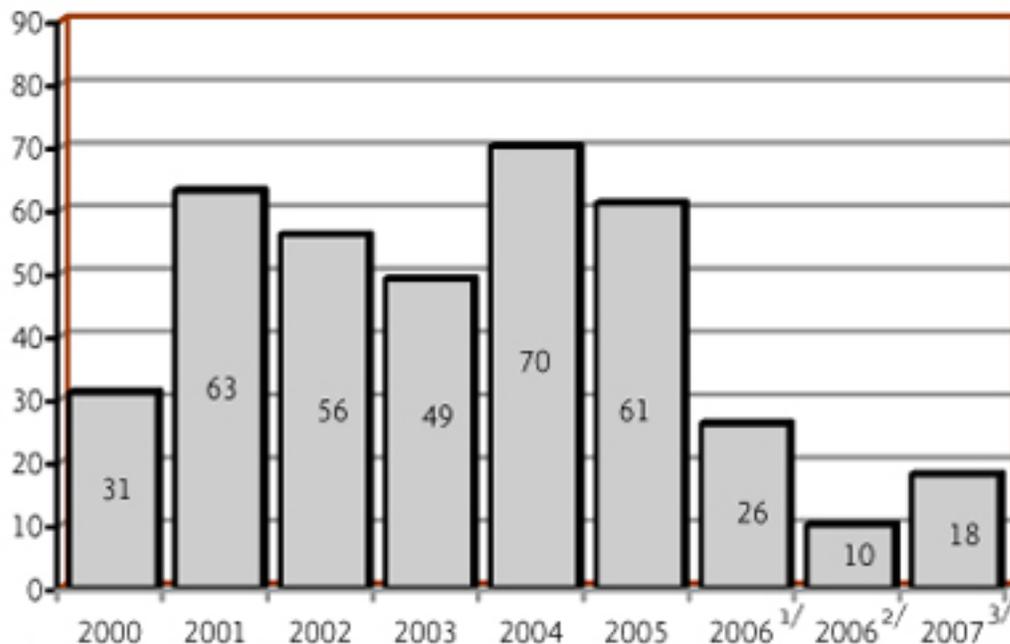
Diversificar la agenda de la política exterior

México ha desarrollado una intensa política de integración con las asociaciones regionales más importantes y de mayor potencial en el mundo. Con América del Norte se han incrementado los vínculos de cooperación bilateral y trilateral; con América Latina y el Caribe se han reforzado y extendido los lazos políticos, económicos y culturales; con Asia y la Unión Europea se han impulsado alianzas

estratégicas; y con las zonas de Asia-Pacífico, Medio Oriente y África se han ampliado los mecanismos de cooperación.

1. Al 31 de agosto de 2007, el jefe del Ejecutivo realizó siete giras internacionales en las cuales visitó Nicaragua, El Salvador, Alemania, Suiza, el Reino Unido, España, Guyana, Italia, el Vaticano, Francia, Bélgica, Dinamarca, la sede de la Unión Europea, Belice y Canadá. En esas ocasiones se entrevistó con los jefes de Estado o de gobierno de los países visitados.
2. Asimismo, sostuvo 16 encuentros con los jefes de Estado o de gobierno que visitaron México: Belice, Canadá, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Tanzania, Estados Unidos de América, Chile, Colombia, España, Argentina y Brasil.

Gráfica 1
Entrevistas del presidente de México
con jefes de Estado y de gobierno, 2000-2007



1/ Datos de enero a noviembre.

2/ Datos del mes de diciembre.

3/ Datos de enero a agosto.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

*Reforzar y extender los lazos políticos, económicos
y culturales con América Latina y el Caribe*

México desplegó una activa política exterior hacia América Latina y el Caribe, ya que constituye una región prioritaria por nuestras raíces históricas y culturales comunes, y por nuestras afinidades en aspiraciones, valores y principios. La política exterior de México en esta zona veló por el interés de las empresas nacionales en la región, fomentó el comercio y las inversiones recíprocas, y mostró disposición para efectuar aportaciones sobre bases de mutuo respeto a la efectiva concertación política e integración de la región, derivado del compromiso de fortalecer la presencia de México, y con miras a generar relaciones constructivas con todas las naciones latinoamericanas. Durante el periodo de diciembre de 2006 a agosto de 2007 se realizaron las siguientes acciones:

Centroamérica

1. El 10 de enero de 2007, el primer mandatario de la nación asistió a la toma de posesión del presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, quien a su vez realizó una visita de Estado a México los días 27 y 28 de junio, durante la cual se suscribieron acuerdos en materia de generación de infraestructura y de cooperación en los ámbitos académicos y de salud. Asimismo, el 16 de enero el presidente de la república realizó una visita a El Salvador, con motivo de la ceremonia del XV Aniversario de los Acuerdos de Paz, en donde recibió el reconocimiento a la labor realizada por México durante el proceso que permitió alcanzar dichos acuerdos.
2. El 10 de abril el presidente de la república recibió a los mandatarios centroamericanos en la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que tuvo lugar en Campeche, Campeche. En el marco de la reunión revisaron los principales componentes del Plan Puebla-Panamá y se otorgó un mandato para fortalecer y consolidar sus mecanismos institucionales.
3. Se participó en la IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada el 29 de junio en Belice, donde se abordaron temas que permiten fortalecer las acciones conjuntas en materia de seguridad y buscar la convergencia de los trata-

dos de libre comercio entre México y Centroamérica. Durante el evento se definió a nuestro país como sede de la próxima Cumbre a celebrarse en 2008.

4. Posteriormente el presidente de México efectuó una visita de Estado a Belice, país prioritario dada la vecindad geográfica, en la que se acordó incrementar la cooperación bilateral en educación, salud, comercio y seguridad fronteriza.
5. Se han dado avances significativos en materia de renovación del diálogo político con el gobierno de Cuba, orientados a consolidar nuevos espacios de comunicación y entendimiento en el ámbito de la agenda bilateral.
6. En el mes de julio se celebró la IV Reunión de la Comisión Mixta Intergubernamental México-República Dominicana, en la cual se acordó iniciar negociaciones para la firma de un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, así como explorar las posibilidades de un Tratado de Libre Comercio Bilateral. Asimismo, el 14 de agosto tuvo lugar una visita a México del presidente de República Dominicana, Leonel Fernández.
7. Con Jamaica se reanudó el diálogo político y en julio pasado se llevó a cabo la VII Reunión de la Comisión Binacional, en donde se acordó fortalecer el diálogo político y las relaciones económicas, así como incrementar las oportunidades de negocio, mediante la organización de reuniones comerciales en 2008. Se avanzó en un acuerdo sobre transporte aéreo y cooperación contra el narcotráfico y el crimen organizado.
8. En el plano de la cooperación trilateral, se progresa en la definición de mecanismos para apoyar los procesos de consolidación e institucionalización democrática de Haití, con la participación de Chile y nuestros socios de América del Norte, como contrapartes.

América del Sur

En el marco de las visitas de Estado a nuestro país, realizadas por los mandatarios de Argentina, Brasil y Chile, principales socios comerciales en América del Sur, se realizaron las siguientes actividades:

1. En marzo de 2007, con motivo de la visita de la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, tuvo lugar la reunión del Consejo del Acuerdo de Asociación Estratégica que se suscribió con esa nación, mediante el cual se buscó profundizar el diálogo de alto nivel en asuntos políticos, comerciales y de cooperación.
2. Con el presidente de Argentina, Néstor Kirchner, se suscribió un Acuerdo de Asociación Estratégica que prevé reuniones binacionales de los jefes de Estado con base en una relación bilateral estratégica en materia política, económica, comercial, cultural, científico-tecnológica y de cooperación, basada en la reciprocidad, el interés común y la complementariedad.
3. En la visita de Estado del presidente de Brasil, Luis Ignacio Lula da Silva, se suscribieron acuerdos de cooperación en materia energética, ciencia y tecnología, protección al consumidor, penal, de combate al tráfico y la trata de personas, entre otros. Con el gobierno de la república bolivariana de Venezuela se procedió a normalizar las relaciones diplomáticas, a través del proceso de restablecimiento de embajadores entre ambos países.

*Incrementar la cooperación bilateral y trilateral
con los Estados Unidos de América y Canadá*

Con Estados Unidos y Canadá se busca construir una región más segura y próspera, mediante el fortalecimiento de los mecanismos bilaterales y trilaterales de diálogo, con el fin de impulsar el desarrollo económico y social de América del Norte. Como parte de las actividades de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), los días 20 y 21 de agosto de 2007 se llevó a cabo la III Cumbre de Líderes de América del Norte en Canadá, durante la cual se abordaron las cuatro iniciativas prioritarias: competitividad global; inocuidad alimentaria y de productos; energía sustentable y medio ambiente; administración de emergencias y desastres naturales; y facilitación fronteriza.

La relación bilateral con Estados Unidos constituye una de las más importantes para el desarrollo económico y social de México. Se caracteriza por un buen nivel de diálogo político, un amplio andamiaje institucional y por aplicar mecanismos de cooperación dinámicos. La vecindad y la presencia de numerosas comunidades de mexicanos en ese país contribuyen a que la agenda común sea intensa y compleja, lo que revela una creciente interdependencia.

1. Del 12 al 14 de marzo de 2007, el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, llevó a cabo una visita a Mérida, Yucatán, en la que sostuvo una reunión con el primer mandatario de la nación, en la cual se abordaron temas bilaterales en materia de comercio e inversión, infraestructura y comunicaciones, y adquirieron prioridad los temas fronterizos, migración, medio ambiente y lucha contra la delincuencia organizada.
2. Se han realizado diversos esfuerzos de cooperación para combatir el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo bajo un enfoque de responsabilidad compartida. Como parte del esfuerzo coordinado contra las organizaciones de traficantes y tratantes de personas y de protección a los migrantes, se realizó una segunda ampliación en la cobertura del Programa OASIS para aplicarlo en los estados de Coahuila y Nuevo León. México ha solicitado un mayor compromiso de Estados Unidos para hacer frente al tráfico de armas.
3. Canadá es uno de los socios de mayor valor estratégico para México. Es un aliado en la promoción de nuestros intereses en diversos foros hemisféricos y globales. Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la relación bilateral se ha fortalecido en todos los ámbitos. Canadá es el segundo país receptor de las exportaciones mexicanas y el cuarto país de origen de las importaciones que realiza nuestro país. Asimismo, ocupa el cuarto sitio en materia de inversión extranjera directa acumulada en México.
4. El 21 y 22 de agosto de 2007 el presidente de la república realizó una visita oficial a Canadá, con el fin de fortalecer la estrecha colaboración política, comercial, cultural y empresarial con ese país. La visita incluyó encuentros con el primer ministro, Stephen Harper, y su gabinete; con el primer ministro de la provincia de Quebec; así como con los líderes empresariales y con la comunidad mexicana en Canadá.
5. En el marco del Consejo de Competitividad de América del Norte –organismo del sector privado de los tres países–, se analizaron recomendaciones en materia de cooperación en reglamentos, integración energética y cruces fronterizos, con el fin de generar un diálogo entre las dependencias competentes de cada país, en el que se discuta su operación a corto, mediano y largo plazos y se determine si existen obstáculos para su práctica, cuando su aplicación implique modificaciones constitucionales o legales. En el periodo que comprende este informe se suscribieron cuatro acuer-

dos para incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá, en aras de fomentar los flujos de inversión, el intercambio comercial y la cooperación en materia de combate al narcotráfico, crimen organizado y terrorismo.

Construir alianzas estratégicas con Europa

Con los países y organizaciones de Europa se desarrollaron diversas acciones en los planos bilateral, birregional y multilateral. Se privilegió la estrategia de posicionar al país como un socio comercial y de inversión confiable y un actor político importante, capaz de participar constructivamente en la generación de consensos en los diversos temas de la agenda global. Se impulsó el intercambio comercial, el flujo de inversiones, la transferencia de tecnología y conocimientos, así como la promoción de los derechos humanos, el desarrollo sustentable y el intercambio de experiencias en el combate al crimen organizado, la seguridad y la procuración de justicia. De las acciones realizadas destacan las siguientes:

1. El presidente de la república realizó dos giras de trabajo a Europa, donde visitó nueve países. En enero de 2007 estuvo en Alemania, Reino Unido y España, además participó en la reunión anual del Foro Económico Mundial, realizada en Davos, Suiza, donde sostuvo encuentros con jefes de Estado y directivos de empresas de alcance global.
2. Por su carácter estratégico destaca la suscripción de la Declaración Conjunta México-Alemania, “Perspectivas Comunes para una Cooperación más Intensa”, que consolida e impulsa la asociación estratégica bilateral.
3. En su segunda visita a Europa, realizada en junio de 2007, el presidente de México visitó Italia, la Santa Sede, Francia, Bélgica, Alemania y Dinamarca, impulsando las relaciones políticas y de cooperación, además de promover las exportaciones mexicanas y la atracción de inversiones. Realizó actividades en la sede de las instituciones de la Unión Europea, con el fin de impulsar el pleno aprovechamiento de las tres vertientes del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación existente entre México y la Unión Europea.
4. Como reconocimiento al papel de México en el mundo, nuestro país fue invitado a participar en el Diálogo Ampliado de la Cumbre de Líderes

del Grupo de los Ocho en Heiligendamm, Alemania, junto con Brasil, China, India y Sudáfrica, durante la cual el primer mandatario mexicano reafirmó la disposición del país de participar constructivamente en los debates de los temas de impacto global como el cambio climático y la colaboración conjunta en los campos de la inversión transfronteriza, investigación e innovación, energía y desarrollo.

5. En México, el presidente de la república recibió, en julio de 2007, al presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, con quien suscribió la “Declaración para Profundizar la Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España”, que consolida y hace operativos los vínculos estratégicos de largo plazo en materia de diálogo político, crecimiento económico, cooperación cultural-educativa y para el desarrollo, así como en aspectos jurídicos y medioambientales.
6. Se realizaron contactos políticos con cancilleres y subsecretarios de los gobiernos de Austria, Hungría, Irlanda, Letonia, Países Bajos, Polonia, República Eslovaca y Suiza, y se trabajó para consolidar el acercamiento entre la Unión Europea y América Latina, en particular con el Grupo de Río. Mediante estas acciones, se profundizaron las relaciones diplomáticas con esos países y se dio contenido político a las respectivas agendas.

Fortalecer los vínculos con la región de Asia-Pacífico

El dinamismo de la región Asia-Pacífico exige contar con una relación eficaz y sostenida tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral. En ese marco se emprendió una intensa agenda. Durante el periodo que comprende este informe, se dio un importante impulso al diálogo político de alto nivel:

1. En el marco de la ceremonia de transmisión del Poder Ejecutivo federal, el presidente de la república sostuvo encuentros bilaterales con los representantes de China, Japón y Corea, a quienes expresó su compromiso con el fortalecimiento de las relaciones bilaterales. El primer mandatario de la nación se reunió con un miembro del Comité Permanente del Buró Político del Comité Central del Partido Comunista Chino, durante su visita a México en marzo de 2007. Asimismo, sostuvo una reunión con el canciller de Japón en agosto del mismo año.

2. Con el propósito de ampliar la colaboración con Asia-Pacífico, se celebraron reuniones de consultas políticas sobre temas de interés común con Indonesia y Vietnam. Con Indonesia se estudia la negociación de un acuerdo bilateral en materia fitosanitaria y un acuerdo para la protección y promoción de inversiones. Indonesia está apoyando a México en el proceso de acercamiento con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Asimismo, con la India se suscribió un acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones y un memorándum para establecer un Grupo de Alto Nivel sobre Comercio, Inversión y Cooperación Económica.

*Ampliar los mecanismos de cooperación y la promoción
de los intereses económicos de México en Medio Oriente y África*

La relación de México con África, Asia Central y Medio Oriente se basa en el creciente potencial de las naciones ubicadas en estas regiones y a las amplias posibilidades de concertación en foros multilaterales y mecanismos regionales sobre temas de interés nacional y relevancia mundial, así como para acompañar los esfuerzos internacionales para promover el desarrollo y la paz en estas zonas. En lo que va de esta administración se llevaron a cabo acciones orientadas a ampliar e institucionalizar el diálogo político, promover la exportación de productos mexicanos y la atracción de inversiones a México, y establecer mecanismos para fomentar la cooperación internacional para el desarrollo.

1. En marzo de 2007 se realizó la reapertura de la embajada de México en Etiopía, sede de la Unión Africana (UA), en la cual nuestro país es observador. Por primera vez en la historia de las relaciones diplomáticas se llevó a cabo la acreditación de México ante los gobiernos de Angola, Burundi, Djibouti, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, República Democrática del Congo, Rwanda y Zambia; y del 20 al 25 de mayo se llevó a cabo la Segunda Semana de África en México. Ello contribuyó a dar mayor contenido a las agendas de México con esos países y a difundir un mejor conocimiento de África en la sociedad mexicana.
2. Se intensificaron los vínculos políticos con Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Pakistán, a partir de la visita de trabajo de la subsecretaria de Relacio-

nes Exteriores en abril, primera visita de un funcionario mexicano de alto nivel en casi 30 años. Asimismo, se recibió la visita del viceprimer ministro, ministro de Industria y Comercio de Israel y del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de Marruecos.

3. Visitaron México delegaciones políticas y empresariales de Emiratos Árabes Unidos, Guinea Ecuatorial, Israel, Kenia, Nigeria y Sudáfrica.
4. Se reunieron los Mecanismos de Interés Común con Egipto, Pakistán y Sudáfrica. Se firmó un Convenio sobre Transporte Aéreo con Emiratos Árabes Unidos; una Carta de Intención en Materia de Salud con Tanzania; acuerdos de cooperación en medio ambiente con Kenia y Sudáfrica, y un memorándum de entendimiento sobre exportación de arroz pakistaní a México.

Mexicanos en el exterior y migración

Durante la presente administración, el gobierno de la república ha propuesto una política exterior responsable y activa que proteja y promueva los derechos de los mexicanos en el exterior, mediante una nueva cultura de migración que facilite los flujos de personas, favorezca el desarrollo económico, social y cultural del país, y coadyuve de manera efectiva en la salvaguarda de la seguridad y soberanía nacionales, con estricto apego a la ley y pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Registro migratorio

Para avanzar hacia la nueva política migratoria establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Instituto Nacional de Migración (INM) estableció como objetivos facilitar los flujos migratorios mediante la simplificación y desregulación de los trámites; mejorar la gestión de control y verificación a través de la agilización de los procesos; y promover la protección a los derechos de los migrantes extranjeros y nacionales. Con esta orientación el INM avanza en la formulación del Programa Nacional de Migración, el cual comprende 14 líneas estratégicas. Durante el primer semestre de 2007, el flujo migratorio total ascendió a 26.5 millones de personas, 9.6% superior al observado durante enero-junio de 2006.

1. Se documentó la entrada al territorio nacional de casi 14.1 millones de personas, cifra superior en 8.9% en relación con similar periodo de 2006, de éstas 84.4% fueron extranjeros no inmigrantes, 0.3% extranjeros inmigrados o inmigrantes y el 15.3% restante mexicanos que retornaron al país.
2. Se registró la salida de 12.4 millones de personas, lo que significa un incremento del 10.4% respecto a lo observado en los primeros seis meses del año anterior. Del total, destacan los crecimientos registrados por los visitantes locales marítimos, con una tasa de 19.4%, así como de los turistas extranjeros, con un crecimiento de 5.7 por ciento.
3. En materia de gestión migratoria, se redujo el plazo de emisión de visas a 10 días, cuando antes tomaba hasta seis meses. Asimismo, a los turistas extranjeros se les concede una temporalidad homologada de 180 días de estancia y se emiten visas de transmigración de un año de vigencia con múltiples entradas y salidas.
4. En el mes de marzo de 2007 se autorizó la expedición de una visa unificada para turistas y personas de negocios, con validez de cinco años; y se autorizan permisos de trabajo a los extranjeros casados con mexicanos.
5. El Programa de Regularización Migratoria 2007 favorece la regularización de los extranjeros que habitan en territorio nacional. Durante el periodo de enero a junio de 2007, se recibieron 1 518 solicitudes, de las cuales 52.5% se resolvieron en sentido positivo, 1.2% se negaron y 46.3% se encuentran en proceso de resolución. Del total de solicitudes de regularización migratoria requeridas por extranjeros, 69% corresponde a nacionales hondureños, guatemaltecos, colombianos y salvadoreños.
6. Se expidieron nuevas normas respecto del refugio, protección complementaria a refugiados y apátridas, y emisión de la visa humanitaria. De la misma manera, se estableció una nueva normatividad de visas para testigos y víctimas de delitos y se instruyó a los funcionarios facultados del INM de no poner restricciones en los permisos de internación.

Defensa y promoción de los derechos de los mexicanos en el exterior

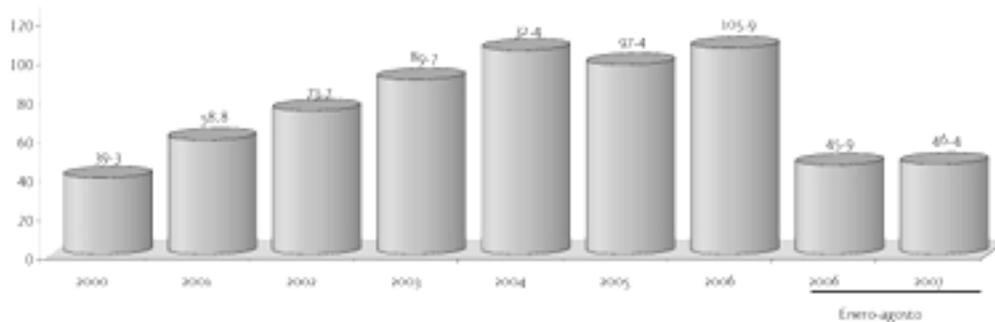
Para fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) concluyó el per-

feccionamiento del Sistema Integral de Administración Consular como la base informática para la expedición de todos los documentos consulares y migratorios que ofrecen las representaciones de México en el exterior.

El gobierno federal protege a los migrantes, vela porque se respeten sus derechos humanos, laborales y sociales. Por ello se mantiene un diálogo respetuoso y permanente con autoridades federales, estatales y locales de Estados Unidos, en el que se destacan las contribuciones de las comunidades de migrantes para la economía y la sociedad de ese país vecino. La presencia consular de México en el mundo la conforman 71 secciones consulares, 31 consulados generales, 32 consulados de carrera, una oficina de representación comercial, dos agencias consulares y 156 consulados honorarios. A través de esta infraestructura se realizaron las acciones siguientes:

1. Entre diciembre de 2006 y agosto de 2007 se atendieron 62 245 casos de protección y asistencia consular en los ámbitos de derechos humanos, penal, migratorio, civil, laboral y administrativo.
2. Se amplió la cobertura geográfica de los servicios consulares, con la apertura en abril del consulado en Little Rock, Arkansas, con lo que la red en Estados Unidos llegó a 48 representaciones.
3. A través del Programa de Consulados Móviles, se realizaron 859 visitas, 14% mayor a lo realizado entre diciembre de 2005 a agosto de 2006, en las que se tuvo contacto con 132 898 connacionales radicados en Estados Unidos, expidiéndose 107 559 documentos consulares, entre los que destacan matrículas consulares y pasaportes.
4. Al 30 de junio de 2007 la cancillería atiende 55 casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte y 123 procesos judiciales que pueden derivar en sentencia a la pena capital. De éstos, se ha evitado que 51 connacionales fueran sentenciados con pena privativa de la vida.
5. Bajo el Programa de Asesorías Legales Externas, actualmente suman 122 abogados afiliados al programa, que han atendido 3 763 casos de enero a junio de 2007. Este programa está dirigido a reforzar las actividades de protección a mexicanos a través de la contratación de abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense.
6. En materia de atención a personas vulnerables, en diciembre de 2006 se renovó el Programa para la Atención a Mujeres y Niños Víctimas de Violencia Doméstica, extendiendo su cobertura a todo tipo de migrante vul-

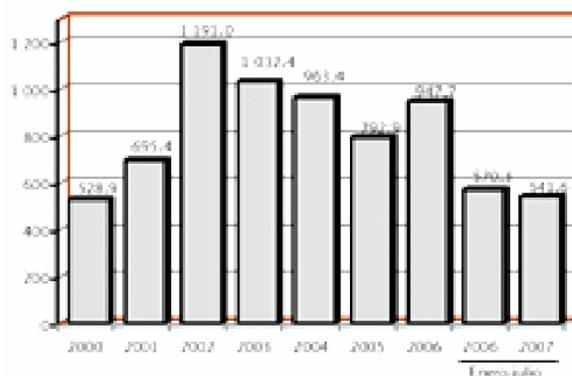
Gráfica 2
Casos de asistencia a mexicanos en el extranjero, 2000-2007
(miles de matrículas)



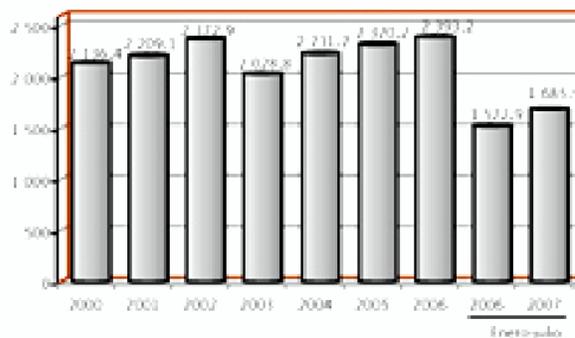
Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

- nerable. Nuevamente el programa incorporó un capítulo específico destinado a contrarrestar las actividades de organizaciones antiinmigrantes.
7. A través del servicio gratuito “Centro Único de Atención Telefónica 1877-MEXITEL”, que opera en 33 consulados de México en Estados Unidos, se atendieron 1 744 701 llamadas en las que se proporcionó información para el trámite de pasaportes y matrículas consulares. Este programa se ampliará a todos los consulados en ese país.
 8. De diciembre de 2006 a julio de 2007, las oficinas consulares de México expidieron 607 026 certificados de Matrícula Consular de Alta Seguridad. Actualmente, es aceptada como identificación en más de 435 ciudades, 265 condados y 1 439 departamentos de policía de 36 estados de la Unión Americana.
 9. Además, en el lapso de diciembre de 2006 a julio de 2007, fueron emitidos más de 1.8 millones de pasaportes, cifra superior en 9.9% a lo realizado en igual periodo anterior.
 10. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) continuó fortaleciendo los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior, especialmente en Estados Unidos, entre diciembre de 2006 y agosto de 2007, mediante algunos programas y actividades, entre los que destacan los siguientes:
 11. Apoyó la extensión del Programa de Ventanillas de Salud (vds) para llegar a 12, las cuales operan en igual número de sedes consulares que atienden aproximadamente a 700 mil nacionales mexicanos para la detección temprana de factores de riesgo.

Gráfica 3
Matrículas de alta seguridad emitidas, 2000-2007
 (miles de matrículas)



Gráfica 4
Número de pasaportes emitidos en territorio nacional, 2000-2007
 (miles de pasaportes)



Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

12. En materia de educación, el instituto coordinó con la Red Consular la expansión de la cobertura de las 340 plazas comunitarias establecidas en América del Norte y ha emprendido la campaña de promoción de IME-Becas 2007, con miras a incrementar en 10% el monto de las becas en programas de educación para adultos. En dos años, el programa de becas ha logrado beneficiar a casi 9 mil estudiantes.
13. El IME llevó a cabo programas de capacitación y liderazgo en México y Estados Unidos, incluyendo 11 jornadas informativas; promovió ferias de vivienda y brindó capacitación a más de 500 líderes y promotores comunitarios sobre los beneficios del Programa Directo a México, que reduce significativamente el costo de envío de remesas al país.

14. En el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales entre México y Canadá, participan nueve de las 10 provincias canadienses y durante enero-junio de 2007 han viajado 11 548 trabajadores, 15% superior a lo registrado en igual periodo de 2006.

Defensa y promoción de los derechos de los migrantes en México

A fin de promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte, durante el periodo enero-junio de 2007, el gobierno mexicano realizó las acciones siguientes:

1. En el marco del Programa Repatriación Ordenada, Segura y Humana México-Estados Unidos de América, el Instituto Nacional de Migración apoyó la repatriación de 320 892 mexicanos por la frontera norte del país.
2. A través del Programa de Repatriación Voluntaria México-Estados Unidos de América 2007, cuyo objetivo es evitar el fallecimiento de personas que intentan ingresar a Estados Unidos por las zonas desérticas más peligrosas de Sonora y Arizona, fueron repatriadas 4 645 personas entre el 9 de julio y el 1 de agosto de 2007, cifra superior en 6.6% a lo realizado en periodo similar del año previo (4 356 repatriados).
3. En coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en el marco del Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos, durante el periodo enero-junio de 2007 el INM registró 20 799 menores repatriados en la frontera norte, de los cuales se canalizaron 11 588 a las diferentes instituciones públicas y privadas que integran la red de 19 albergues de tránsito.
4. Además, con la cooperación y patrocinio del gobierno de Chiapas, se llevó a cabo el establecimiento del primer albergue de tránsito en Tapachula, Chiapas, para menores migrantes extranjeros y se desarrolló el modelo de atención a menores migrantes en las estaciones migratorias del INM.
5. Respecto a la Cooperación Migratoria en la Frontera Sur, en ocasión de la XII Conferencia Regional de Migración, realizada en abril de 2007 en Nueva Orleans, Louisiana, México y Nicaragua suscribieron el Anexo Operativo que permitirá implementar plenamente el Memorando de En-

tendimiento entre los gobiernos de México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, para la repatriación ordenada, digna, ágil y segura de nacionales centroamericanos por vía terrestre. Asimismo, se dio seguimiento al Memorando de Entendimiento para la Protección de las Mujeres y los Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico de Personas en la Frontera México-Guatemala.

Con el fin de informar y orientar a los paisanos sobre los servicios y trámites que deben cumplir al ingresar o salir del país, así como coadyuvar en la reducción de abusos por parte de servidores públicos, durante el periodo enero-junio de 2007, a través del Programa Paisano, se llevó a cabo el Operativo de Semana Santa, con 114 módulos y 281 puntos de observación en las 32 entidades federativas. Entre los principales resultados del programa, en los primeros seis meses de 2007, destacan los siguientes:

1. Se dio atención permanente a 201 068 connacionales y usuarios de los servicios migratorios en los aeropuertos internacionales de la ciudad de México; Silao, Guanajuato, y Morelia, Michoacán; así como en el Centro de Importación e Internación Temporal de Vehículos en Nuevo Laredo, Tamaulipas.
2. En la coordinación nacional y las representaciones en Chicago, Illinois, Los Ángeles, California y Dallas, Texas, se otorgó atención personalizada a 35 555 personas, 43.75% más que en el mismo periodo de 2006.
3. Asimismo, la página de Internet del programa fue consultada 57 458 ocasiones y a través del sistema automatizado de información telefónica en Los Ángeles, California, se atendieron 11 170 consultas, cifras 32.37 y 51.37% superiores a lo observado en igual lapso del año previo.
4. En el Operativo de Semana Santa, del 30 de marzo al 15 de abril, se atendieron a 552 092 paisanos, se distribuyeron 500 mil ejemplares de la *Guía Paisano* y se registraron sólo dos quejas por la atención recibida.

En cuanto a la Política de Asilo y Refugio, entre el 1 de diciembre de 2006 y el 30 de junio de 2007 se lograron avances sustantivos en los temas de integración de los refugiados al país y mejoras en el procedimiento de emisión de recomendaciones sobre la condición de refugiado, entre los que destacan:

1. El Programa de Naturalización de ex refugiados guatemaltecos concluyó en diciembre de 2004 con la entrega de más de diez mil cartas de naturalización. Respecto al Programa de Adjudicación de Tierras, se concluyó la entrega de títulos de propiedad en Campeche, quedando pendiente la entrega en el estado de Quintana Roo. En lo que va de esta administración, se retomaron las gestiones con el gobierno del estado y con el municipio de Othón P. Blanco para agilizar la entrega de 670 certificados de titulación en el poblado de Kuchumatán y dar por cerrado el programa, logrando como resultado que en las próximas semanas sea posible efectuar dicha entrega.
2. A través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) se brinda protección y asistencia a las personas que sufren persecución por motivos de raza, religión, opiniones políticas y violencia generalizada, entre otras causas. Asimismo, la Comar provee de asistencia institucional para que los refugiados y sus familias accedan a los servicios básicos como salud, educación y capacitación para el trabajo. Con ello, se da cumplimiento a los compromisos humanitarios internacionales de nuestro país. Durante el primer semestre de 2007 se han reconocido 41 refugiados; por otro lado, se ha logrado reducir en 20% el tiempo de respuesta a las solicitudes de refugio y se han mejorado significativamente las condiciones en que se lleva el procedimiento para la determinación de la condición de refugiados.

En el Cuadro 1 se presentan resumidos algunos de los resultados obtenidos por los diferentes programas de atención a migrantes, durante el actual gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Nueva cultura de la migración

1. A fin de garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes, la Segob emitió la Circular sobre No Habilitación de Cárceles como Estaciones Migratorias. A partir de marzo se prohíbe la habilitación de cárceles municipales como estaciones migratorias. Además, a partir de abril se amplió el paquete de enseres básicos de aseo personal para los asegurados de larga estancia en las estaciones migratorias.

Cuadro 1
Principales programas de atención a migrantes durante
la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa

<i>Programa</i>	<i>2007</i>
Programa Nacional de Migración.	El flujo migratorio ascendió a 26.5 millones de personas, 9.6% superior a lo observado durante enero-junio de 2006.
Programa de Regularización Migratoria (Regularización de extranjeros No Inmigrantes).	Se resolvieron en forma positiva 52.2% de los casos. Fueron negadas 1.2% y 46.3% están en proceso.
Programa de repatriación voluntaria México-Estados Unidos. En zonas desérticas (Frontera Sonora-Arizona).	Fueron repatriados 4 645 personas, 6.6% superior a lo realizado en periodo similar del año previo.
Programa Paisano.	Existen 114 módulos atendiendo a 201 068 con-nacionales.
Programa de Trabajadores Temporales (PTAT) México-Canadá.	Participan 9 de 10 provincias y han viajado 11 548 trabajadores, 15% más que en 2006.
Programa de Repatriación Ordenada y Segura (convenido con Estados Unidos).	320 892 mexicanos en la frontera norte.
Programa de Cooperación Migratoria para la Frontera Sur de México.	Se firmó un memorando de entendimiento entre los gobiernos de México y países centro-americanos para garantizar fronteras seguras, así como la protección de las mujeres y los menores de edad víctimas de la trata y tráfico de personas.
Programa de Consulados Móviles	859 visitas, 14% mayor a lo realizado en 2006.
Programa de Asesorías Legales Externas	122 abogados afiliados, atendiendo 3 763 casos de mexicanos.
Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos.	Se contó con un registro de 20 799 menores repa-triados en la frontera norte. Se canalizaron 11 548 a las diferentes instituciones públicas y privadas que integran la red de 19 albergues de tránsito.
Programa de ventanillas de salud (VDS), especialmente con Estados Unidos.	Atienden aproximadamente a 700 mil nacionales mexicanos.
Programa de Becas (IME-Becas).	Benefició a 9 mil estudiantes y con el objetivo de incrementar a 10% el monto de becas en pro-gramas de educación para adultos.
Programas de capacitación y liderazgo en México y Estados Unidos.	Incluyen 11 jornadas informativas, se promovie-ron ferias de vivienda; brindó capacitación a más de 500 líderes y promotores comunitarios sobre los beneficios del programa Directo a México, que reduce significativamente el costo de envío de re-mesas al país.

2. En marzo y junio, respectivamente, se terminó la construcción de dos nuevas estaciones migratorias en Janos, Chihuahua y Acayucan, Veracruz. Asimismo, se llevaron a cabo trabajos de mantenimiento de la estación migratoria del D.F. y se realizaron visitas a las estaciones migratorias de Aguascalientes, Campeche, Chiapas y Zacatecas para la revisión física de los inmuebles y verificar los requerimientos de mantenimiento.
3. Con objeto de entablar un diálogo constructivo en relación con el tema de la salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes, durante el periodo del 25 de febrero al 9 de marzo de 2007, la Segob sostuvo reuniones en distintas estaciones migratorias con la vicepresidenta de la Federación Internacional de los Derechos del Hombre.

Conclusiones

A principios de la administración del ex presidente Vicente Fox Quesada, tras la definición de los cinco grandes ejes de la política exterior mexicana en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se habló de un “nuevo” quehacer internacional mexicano que tendría dos lineamientos fundamentales de acción: el primero se refería a la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos; y el segundo, a la activa participación de México en la conformación del nuevo sistema internacional que gradualmente estaría sustituyendo al que había prevalecido.

Sin embargo, por lo que corresponde al primer lineamiento, la idea de lograr una relación estratégica y más estrecha con Estados Unidos fue perdiendo fuerza poco a poco. Lo mismo sucedió con el tema migratorio, con “la enchilada completa”, donde la insistencia de alcanzar un acuerdo integral con nuestro vecino del norte demostró su imposibilidad al paso del sexenio.

Con América del Sur el gobierno señaló, desde sus inicios, que buscaría un mayor acercamiento con los países de la región a fin de romper con el círculo vicioso de la exclusividad con América del Norte, renovando los lazos políticos y culturales con países como Brasil, Argentina, Chile o Ecuador, entre otros. No obstante, no profundizó en esas relaciones.

En Europa, en 2002, se mencionó por primera vez el término de “bilateralismo multilateral”, como un mecanismo para lograr “la consolidación de México como un puente hacia otras regiones, de manera destacada hacia Europa, América Latina y los países miembros de APEC, con el fin de profundizar y diversificar nuestros vínculos políticos y económicos. En realidad existió un distanciamiento, sin ser aprovechados y fortalecidos los canales existentes con el bloque europeo, a pesar del legajo de acuerdos firmados con la Unión Europea.

La relación con Asia-Pacífico fue un avance en cuanto al acierto del acercamiento con Japón y China. Se trató de un acierto estratégico, dada la importancia que ambos países revisten para el comercio internacional; particularmente en la firma del tratado de libre comercio con Japón.

Por lo que toca a los organismos multilaterales, se afirmó que la única forma de equilibrar la agenda de política exterior y los intereses del país en el extranjero era desarrollando una actividad más intensa en el escenario multilateral, con base en el supuesto “interés internacional” que se había generado con la transición política mexicana y la nueva legitimidad democrática.

Así, nuestro país fue sede de diversas conferencias internacionales como la Cumbre de APEC en Los Cabos; la Cumbre Especial de Seguridad Hemisférica, en la ciudad de México; la Cumbre Ministerial de la OMC, en Cancún; y la Cumbre de Monterrey, que se realizó en marzo de 2002 y que originó lo que se convertiría en un serio conflicto diplomático con Cuba, gracias al célebre “comes y te vas” que el ex presidente Fox aplicó al presidente Castro.

En cuanto al proceso de Integración Comercial, aunque para el sexenio del ex presidente Vicente Fox la diversificación e integración comercial se planteaba como un eje rector de su política exterior, la balanza comercial siguió centrándose en Estados Unidos en gran medida, pero también se suscribieron diversos acuerdos con otros países:¹ el Tratado de Libre Comercio con el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras); el TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Noruega y Liechtenstein y Suiza); el TLC con Uruguay; el Acuerdo de Asociación Económica con Japón; y el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con Brasil, adicional a la negociación de un Acuerdo Marco con el Mercado del Sur (Mercosur).

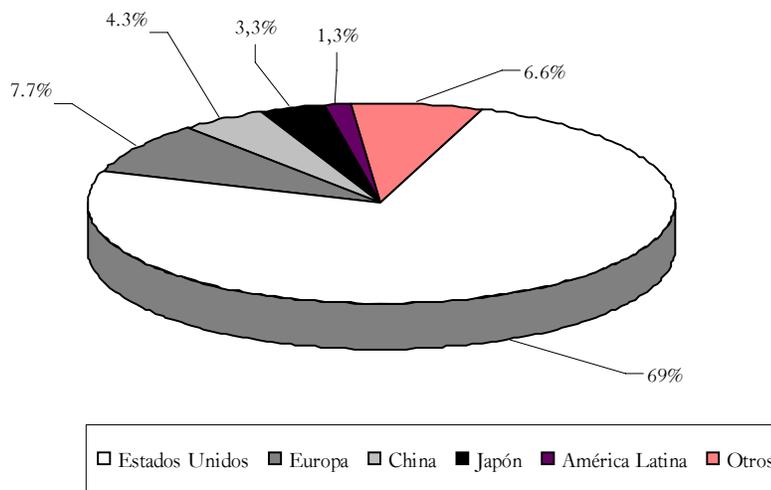
En la Gráfica 1 se muestran los porcentajes y los destinos del intercambio comercial de México al final del sexenio del ex presidente Fox.

Por todo ello, se puede afirmar que la política exterior de México durante el sexenio del ex presidente Fox fue uno de los rubros que más polémica crearon, tanto dentro como fuera de nuestro país.

Así lo registraron en su momento la mayoría de los especialistas del tema, como Rafael Velásquez Flores, Rosario Green o José Luis Valdés Ugalde, quienes coincidieron en afirmar que los resultados obtenidos no fueron tan favorables como en un principio se esperaba, tanto por circunstancias internas como exter-

¹ Sexto Informe de Gobierno, en www.presidencia.org.mx

Gráfica 1
Distribución del intercambio comercial de México



Fuente: Antonio Ortiz Mena, “Los procesos de integración en América Latina”, *Revista Nexos*, marzo de 2007, en www.nexos.com.mx

nas, pero que al final propiciaron que a México dejara de considerársele un actor serio en las relaciones internacionales.

De acuerdo con Rafael Velásquez Flores, éste divide en tres etapas la actuación del ex presidente Fox en materia de política exterior: *a)* de su toma de posesión al 11 de septiembre de 2001; *b)* de esta última fecha a enero de 2003, cuando el hasta ese entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda renunció, y *c)* el periodo de Luis Ernesto Derbez, que abarca de principios de 2003 a 2006.²

Este investigador manifiesta que la primera etapa puede considerarse de un gran activismo por parte del gobierno mexicano que parecía dar resultados, sobre todo porque trataba de aprovechar el llamado “bono democrático” que le había dado la alternancia del año 2000; aunque no puede dejar de reconocerse que cuando ya se perfilaban algunos logros en su política exterior, sobre todo respecto a la consecución de un acuerdo en materia migratoria con el gobierno y congreso estadounidenses, se vino abajo por cuestiones externas, como lo fueron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas de Nueva York, que cambiaron las prioridades de la agenda de política exterior de Estados

² Rafael Velásquez Flores, “Una evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites”, Documento de Trabajo núm. 145, CIDE, México, marzo de 2007, p. 36.

Unidos y la centraron en el lógico asunto de seguridad; aunado a ello, la tardía reacción del gobierno mexicano para condenar los ataques y expresar su solidaridad al pueblo estadounidense, significaron un perceptible alejamiento.

Distanciamiento que se agravaría en los primeros meses de 2003, cuando el ex presidente Fox manifestó su decisión de no votar favorablemente una resolución de apoyo a la intervención estadounidense en Iraq, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Aún así, la postura adoptada por el país al interior de dicho consejo, a través de su representante, fue muy reconocida tanto hacia el interior del país como por otros gobiernos que adoptaron la misma posición de México, como lo fueron Francia y Chile.

Pero esto a la postre también fue uno de los escollos que marcaron un alejamiento evidente con el vecino del norte, porque, como afirma José Luis Valdés Ugalde, “para México resulta prácticamente imposible dirimir por un lado sus pendientes, arreglar sus diferencias o incluso coincidir felizmente con Washington, y a la vez posicionarse en los grandes temas de la agenda mundial, como por ejemplo el multilateralismo”.³

En la segunda etapa, el mismo autor menciona que el rasgo principal fue una disminución en la capacidad de negociación internacional del gobierno mexicano, originada en parte por el alejamiento con el gobierno estadounidense, lo que aunado a la desaceleración de su economía, propició que para tratar de revertir esta situación, el gobierno de Vicente Fox ajustara su agenda de política exterior a los temas de seguridad nacional acorde con Estados Unidos.

La tercera etapa es quizá la más cuestionada por los especialistas, ya que al haberse reducido el margen de negociación internacional, el gobierno mexicano se enfrascó en varios conflictos con países otrora aliados estrechos, como Cuba y Venezuela. Además de que no fructificó la posibilidad de ampliar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A ello se agrega que aunque en el cuarto objetivo se tenía como propósito equilibrar la agenda de la política exterior mexicana, los constantes roces verbales con los países de América Latina anteriormente citados, además de otros como Argentina, que provocó que el en ese entonces secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, no lograra ser electo como secretario general de la OEA luego de cinco rondas de votación, lo que para algunos analistas, como el mismo Rafael Velásquez Flores, “se debió a la falta de experiencia diplomática de los

³ José Luis Valdés Ugalde, “A debate”, *Nexos*, en: www.nexos.com.mx

encargados de la política exterior de México y a las desatinadas declaraciones del presidente Vicente Fox”.⁴

Existe otro lugar común en el que coinciden los académicos del tema, al insistir en que más que un cambio de fondo de la política exterior, lo que ha habido es un cambio de forma, tanto en el sexenio de Fox respecto a Zedillo, como del primero respecto a Calderón. A decir del propio Rafael Velásquez, “la política exterior de Fox, se caracterizó por una marcada continuidad con respecto a las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo”.⁵

El continuismo se observa en los siguientes factores:

1. La política exterior se mantuvo como un instrumento fundamental para promover el desarrollo económico; es decir, la diplomacia de Vicente Fox se enmarcó en el proyecto neoliberal que iniciaron las administraciones que le antecedieron, los temas centrales de la agenda continuaron siendo comercio y finanzas por encima de otros asuntos.
2. La política exterior fue tan pragmática como las inmediatas anteriores: hubo un doble discurso para, por un lado, satisfacer a los grupos internos sin, por el otro, poner en riesgo la cooperación internacional; se privilegiaron los objetivos de inmediato plazo sobre los de largo plazo; se mantuvo una distancia con los principios tradicionales de la política exterior mexicana como lo hicieron las administraciones anteriores; la primacía del Ejecutivo continuó el proceso de toma de decisiones y persistió un autoritarismo presidencial sobre los otros actores; la política exterior fue selectiva: criticaba fuertemente a algunos países (Cuba, Venezuela, etcétera), pero en otros, donde se violaban también abiertamente los derechos humanos, no había fuertes reclamaciones (China, Iraq después de la invasión, Estados Unidos, etcétera).
3. Las relaciones de México con las diferentes regiones del mundo y con los países clave continuaron prácticamente con las mismas líneas que las últimas administraciones priistas. Por su cercanía geográfica y su componente estratégico, el país de mayor importancia para la agenda de la política exterior durante el periodo 2000-2006 fue Estados Unidos.

⁴ *Ibid.*, p. 36.

⁵ Rafael Velásquez Flores, “Una evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites”, Documento de Trabajo núm. 145, CIDE, México, marzo de 2007, p. 34.

Finalmente, por lo que corresponde a la política exterior del presidente Felipe Calderón, no obstante que aún es demasiado prematuro hacer una evaluación objetiva sobre su conducción, también se inscribe en esta continuidad según los mismos especialistas, pero el referente principal de cambio es la forma en que se está conduciendo, no la sustancia.

Al respecto, Gabriel Guerra Castellanos afirma que, “apenas a un año de las elecciones más reñidas en la historia reciente de nuestro país, Felipe Calderón ha logrado marcar claramente las diferencias de estilo con su antecesor.

En ningún rubro son más obvias que en política exterior, tanto por la manera de ser de ambos como por el cambio evidente en la manera de operar y de enfocar los asuntos de la cancillería mexicana.

De forma discreta, la diplomacia mexicana parece enfocada al fin a un trabajo que nada tiene de espectacular, y que se agradece más por la falta de noticias llamativas y por la ausencia de anécdotas que por cualquier golpe de timón visible o notorio”.⁶

Por ello, al cumplir casi un año de su mandato presidencial, Felipe Calderón Hinojosa ha buscado desempeñar un papel diferente en la implementación de la política exterior de nuestro país, tratando de subsanar las fallas u omisiones de su antecesor, con, hasta la fecha, lo que parecen ser buenos resultados, como lo demuestran algunas de las giras más importantes que ha llevado a cabo.

Tal es el caso de la gira de trabajo a Estados Unidos, en noviembre de 2006, en donde impulsó estrategias para reducir la pobreza y disminuir las barreras al comercio y, sobre todo, para buscar apoyo a la política migratoria, aunque ya no sea la prioridad más alta, o casi la única para México en la relación bilateral, como lo fue con el ex presidente Fox, con los resultados ya conocidos.⁷

También la gira de trabajo a América Latina a principios de 2007, durante la cual visitó Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Perú, Chile, Argentina y Brasil, a fin de reconstruir la relación con la región y ampliar la presencia de México en Latinoamérica.⁸

Y la gira de trabajo por Europa, en junio de 2007, en donde visitó Italia, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Dinamarca, Suiza y España, con objeto de

⁶ Gabriel Guerra Castellanos, “El buen anfitrión”, *Reforma*, 7 de agosto de 2007.

⁷ Comunicado de sala de prensa de la embajada de Estados Unidos en México. Publicado el 8 de noviembre de 2006, “Presidente electo Felipe Calderón y presidente Bush se reúnen en Washington, D.C.”, declaración del embajador Garza.

⁸ my.opera.com “Acuerdan compartir experiencia petrolera”.

atraer inversión extranjera, fomentar el intercambio comercial e intensificar las relaciones existentes con la Unión Europea.⁹

Así, el gobierno de Felipe Calderón ha procurado hacer de la reconstrucción de la imagen de México como interlocutor serio una de sus prioridades, y ha tenido en la normalización de las relaciones con países con los que existieron conflictos diplomáticos severos en el pasado cercano, como la propia Cuba y Venezuela, una de sus primeras acciones de gobierno.

El reciente nombramiento de los embajadores de ambos países, ya acreditados en México, y la rápida respuesta del gobierno de Felipe Calderón al nombrar a nuestros nuevos embajadores en Cuba y Venezuela, son una prueba de la seriedad en la intención de dar “vuelta a la hoja” a los pasados conflictos e iniciar una nueva relación.

Por último, en el Cuadro 1 se resumen algunos de los rubros que marcaron el accionar del gobierno de Vicente Fox Quesada, comparativamente con los presentados por el actual gobierno de Felipe Calderón Hinojosa en su Primer Informe de Gobierno.

⁹ www.protocolo.com.mx. “Calderón y su gira por Europa”, artículo publicado el 11 de junio de 2007.

Cuadro 1
Principales rubros en política exterior de México

<i>Rubros</i>	<i>Vicente Fox Quesada</i> <i>Sexto Informe de Gobierno</i>	<i>Felipe Calderón Hinojosa</i> <i>Primer Informe de Gobierno</i>
Ejes de acción	<ul style="list-style-type: none"> * Defensa de la democracia y derechos humanos. * Defensa de los mexicanos en el extranjero. * Participación en foros multilaterales. * Promoción económica, comercial y cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> * México en la construcción del orden mundial. * Diversificar la agenda de política exterior. * Mexicanos en el exterior y migración.
El papel de México ante la ONU	<p>La participación de nuestro país se distinguió por favorecer las iniciativas encaminadas a fortalecer la cooperación en materia de derechos humanos, desarme, medio ambiente, combate al narcotráfico, y protección de migrantes, principalmente.</p> <p>Se continuó colaborando con el Movimiento Unidos por el Consenso (MUC) para avanzar en una reforma integral del Consejo de Seguridad de la ONU, que prevea un incremento en el número de sus miembros en la categoría de no permanentes.</p> <p>Asimismo, nuestro país se integró a la iniciativa de líderes que tiene por objeto impulsar el proceso de reforma de la ONU, mediante una relación estrecha entre sus miembros.</p>	<p>México ha participado activamente en el Sistema de las Naciones Unidas, de manera especial en las relativas a la reforma del Consejo de Seguridad, contribuyendo a la búsqueda de una solución que supere el estancamiento en el que se ha mantenido. Asimismo, nuestro país confirmó su candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 2009-2010, asegurando una mayor participación dentro de este organismo en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.</p> <p>Por otro lado, contribuyó a la adopción de la Estrategia y Política de Agua 2007-2012, la cual tiene el objetivo de promover la sustentabilidad ambiental en el manejo de los recursos hídricos.</p>
El papel de México en organismos internacionales	<p>México participó activamente en los foros y organismos internacionales con el propósito de fomentar y elevar no sólo su participación activa, sino también elevar sus relaciones con otros países y bloques regionales que contribuyan al desarrollo y crecimiento de nuestro país.</p> <p>Entre las diversas acciones que realizó se encuentran:</p> <p>En la Organización de Estados Americanos (OEA), fomentó la cooperación en materia de delincuencia organizada, empleo, derechos de los trabajadores migratorios y lucha contra la pobreza.</p> <p>En la Cumbre Iberoamericana estableció un mecanismo de coordinación ante catástrofes naturales, así como un programa que promueva el respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias.</p> <p>En la Cumbre del Mercosur, los países miembros del bloque reiteraron su disposición de retomar las negociaciones para la incorporación de nuestro país a este foro.</p> <p>Mientras que en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe-Unión Europea donde nuestro país fue invitado, se adoptaron compromisos en materia de democracia, derechos humanos, crecimiento, empleo, lucha contra la pobreza y migración.</p>	<p>El papel de México en organismos internacionales se basa en una estrategia para identificar durante este sexenio los órganos multilaterales en donde la presencia de nuestro país es prioritaria.</p> <p>Asimismo, se realizó una exhaustiva evaluación de las memberships de México en organismos internacionales, cuyo ejercicio permitió establecer y priorizar la relevancia de cada organismo y su impacto para el beneficio del país.</p> <p>Resulta relevante destacar la candidatura de México para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 2009-2010.</p> <p>Es por ello que la importancia que representa para nuestro país la participación activa ante organismos internacionales es fundamental para fomentar los mecanismos y fortalecer sus relaciones con otros países a nivel internacional, en diferentes ámbitos hacia la construcción del nuevo orden mundial.</p>

<p>Relaciones de México con América del Norte</p>	<p>Uno de los objetivos centrales de la política exterior ha sido consolidar la relación estratégica con Estados Unidos de América y Canadá, mediante un nuevo enfoque que busca explotar al máximo las oportunidades y los beneficios de pertenecer a una misma zona geográfica.</p> <p>En el cual nuestro país ha promovido el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo, concertación política y cooperación, que apoyen el desarrollo económico y social de nuestro país y permitan enfrentar desafíos de orden internacional. Algunas de las acciones que se realizaron fueron:</p> <p>En la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, se creó el Consejo de Competitividad de América del Norte integrado por la iniciativa privada, en donde se avanzó en materia de cooperación en influenza aviar y pandemia de influenza humana; la iniciativa de seguridad energética así como fronteras inteligentes y seguras.</p> <p>En el marco de la Alianza México-Canadá (AMC), ambos gobiernos han realizado acciones conjuntas que han permitido incrementar la cooperación en materia de inversión, comercio bilateral, asociaciones público privadas, vínculos empresariales, educación, reformas institucionales y prácticas de buen gobierno.</p>	<p>Uno de los principales objetivos de nuestro país es construir una región más segura y más próspera, mediante el fortalecimiento de los mecanismos bilaterales y trilaterales de diálogo, con el fin de impulsar el desarrollo económico y social de América del Norte. Como parte de las actividades se realizaron las acciones siguientes:</p> <p>En la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN), se abordaron las cuatro iniciativas prioritarias: competitividad global; inocuidad alimentaria y de productos; energía sustentable y medio ambiente; administración de emergencias y desastres naturales; y facilitación fronteriza.</p> <p>Con Estados Unidos se realizaron diversos esfuerzos de cooperación para combatir el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo bajo un enfoque de responsabilidad compartida.</p>
<p>Migración</p>	<p>El gobierno mexicano ha realizado propuestas que permitan una migración legal, segura, ordenada y respetuosa de los derechos de los migrantes y sus familias. Pero aunque se han dado avances en el proceso legislativo estadounidense para la aprobación de una reforma migratoria integral, este proceso aún no culmina. Dentro de las acciones en las cuales se ha avanzado principalmente con Estados Unidos se encuentran:</p> <p>El programa de Repatriación Ordenada y Segura convenido con Estados Unidos y la Secretaría de Gobernación apoyando a más de 536 767 connacionales, cifra superior del 5% registrada en 2004.</p> <p>Programa encaminado a la cooperación con la frontera sur en apoyo y seguridad de los migrantes, sobre todo de Centro América y el Caribe.</p> <p>En 2005 la Secretaría de Gobernación elaboró el Programa de Política Migratoria para la frontera sur de México, que presenta cuatro líneas estratégicas: mejoramiento y facilitación de los flujos migratorios, la protección de los derechos de los migrantes que se internan en el país, la contribución a la seguridad en la frontera y la actualización de la legislación migratoria.</p>	<p>El gobierno mexicano trabaja en esfuerzos encaminados que hagan frente a la migración no sólo de mexicanos, sino también con otras regiones como Centroamérica, y el Caribe.</p> <p>Por ello, el Instituto Nacional de Migración avanza en la formulación del Programa Nacional de Migración que tuvo como resultados durante el primer semestre de 2007 un flujo migratorio total que ascendió a 26.5 millones de personas, 9.6% superior al observado durante enero-junio de 2006. Por ello se mantiene un diálogo respetuoso y permanente con autoridades federales, estatales y locales de Estados Unidos, en el que se destacan las contribuciones de las comunidades de migrantes para la economía y la sociedad de ese país vecino.</p> <p>Respecto a la Cooperación Migratoria en la Frontera Sur, se acordaron mecanismos para la repatriación ordenada, digna, ágil y segura de nacionales centroamericanos por vía terrestre. Asimismo, se dio seguimiento al Memorándum de Entendimiento para la Protección de las Mujeres y los Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico de Personas sobre todo en la Frontera México-Guatemala.</p> <p>Se realizó una segunda ampliación en la cobertura del Programa OASIS para aplicarlo en los estados de Coahuila y Nuevo León. Para el apoyo y protección de los migrantes, así como evitar el tráfico de armas en el cual México ha solicitado un mayor compromiso por parte de Estados Unidos para hacer frente. Mientras que con Canadá se reiteró un mayor apoyo para enviar trabajadores temporales a 9 de las 10 provincias del país, cifra que rebasó el año anterior.</p>

<p>Relaciones con Europa</p>	<p>La política exterior se ha caracterizado por una mayor cooperación y diálogo político, así como el fortalecimiento del intercambio económico-comercial, científico-técnico y educativo-cultural.</p> <p>Por otro lado, se dio la renovación del marco normativo que rige las relaciones con esta región.</p>	<p>Con la Unión Europea se realizaron diversas acciones en los planos bilateral, birregional y multilateral.</p> <p>Se posicionó al país como un socio comercial y de inversión confiable y un actor político importante, capaz de participar constructivamente en la generación de consensos en los diversos temas de la agenda global. Asimismo, se impulsó el intercambio comercial, el flujo de inversiones, la transferencia de tecnología y de conocimientos, así como la promoción de los derechos humanos, el desarrollo sustentable y el intercambio de experiencias en el combate al crimen organizado, la seguridad y la procuración de justicia.</p> <p>Cabe resaltar la importancia que la Unión Europea ha tomado en nuestro país, sobre todo en el tema de calentamiento global, como un tema prioritario en la región y a nivel internacional.</p>
<p>Relaciones con Asia-Pacífico</p>	<p>México continuó con los esfuerzos encaminados a fortalecer los vínculos estratégicos desde una perspectiva integral y de largo plazo con sus socios estratégicos en la región. Entre sus acciones se encuentran:</p> <p>Con la República Popular China, se continuó avanzando en la consolidación de la Asociación Estratégica Bilateral.</p> <p>Con Corea, se efectuó una visita de Estado a nuestro país en la que se estableció una asociación estratégica para la prosperidad de ambos países y se acordó el inicio de negociaciones de un Acuerdo Estratégico de Complementariedad Económica.</p> <p>La Reunión de la Comisión Binacional México-India en Nueva Delhi, fue con el objetivo de dar un impulso dinámico a la relación bilateral en todos sus ámbitos y fortalecer la cooperación en los organismos multilaterales sobre temas de interés común</p>	<p>El dinamismo de la región Asia-Pacífico exige contar con una relación eficaz y sostenida tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral.</p> <p>En ese marco, se emprendió una intensa agenda, impulsando alianzas estratégicas, así como un acuerdo bilateral en materia fitosanitaria y un acuerdo para la protección y promoción de inversiones.</p> <p>Por otro lado, cabe destacar que Indonesia está apoyando a México en el proceso de acercamiento con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Mientras que con la India se suscribió un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones y un Memorándum para establecer un Grupo de Alto Nivel sobre Comercio, Inversión y Cooperación Económica.</p>
<p>Relaciones con Medio Oriente, Asia central, y África.</p>	<p>Se logró una mayor y eficaz presencia a través de la intensificación de los vínculos políticos bilaterales y multilaterales, comerciales y de cooperación para el desarrollo.</p> <p>Con África, México se convirtió en representante permanente con estatus de observador ante la Unión Africana.</p> <p>Mientras que con la Liga Árabe se anunció la creación de un fondo que permitirá realizar proyectos conjuntos en materia cultural y de difusión de la imagen de México.</p>	<p>La relación de México con esta región se basa en el creciente potencial de las naciones ubicadas en estas regiones y a las amplias posibilidades de concertación en foros multilaterales y mecanismos regionales sobre temas de interés nacional y relevancia mundial, así como para acompañar los esfuerzos internacionales para promover el desarrollo y la paz en estas zonas.</p> <p>En lo que va de esta administración se llevaron a cabo acciones orientadas a ampliar e institucionalizar el diálogo político, promover la exportación de productos mexicanos y la atracción de inversiones a México, así como el establecimiento de mecanismos para fomentar la cooperación internacional para el desarrollo.</p>

Fuentes consultadas:

<http://www.presidencia.gob.mx>

www.sextoinforme.gob.mx Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada.

www.informe.gob.mx Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón.

R E P O

C R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura

REPORTE

CONGRESO

E

ANEXO DOCUMENTAL

- 1 Versión estenográfica de la sesión de Congreso General del primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura, celebrada el sábado 1 de septiembre de 2007
- 11 Mensaje a la nación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de su Primer Informe de Gobierno, en Palacio Nacional, el domingo 2 de septiembre de 2007

S

O

P

Versión estenográfica de la sesión de Congreso General del primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura, celebrada en el Palacio Legislativo el sábado 1 de septiembre de 2007

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LX Legislatura

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Pido a la Secretaría que haga del conocimiento de esta Presidencia el resultado del registro de asistencia de diputadas y diputados.

La Secretaria diputada Esmeralda Cárdenas Sánchez: Se informa a la Presidencia que existen registrados previamente 457 diputados y diputadas.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Se pide al Secretario de la honorable Cámara de Senadores haga del conocimiento de esta Presidencia la asistencia de senadoras y senadores.

El Secretario senador Renán Cleominio Zoreda Novelo: Señora Presidenta, con base en el registro previo de asistencia de la Secretaría, están presentes 112 ciudadanas senadoras y ciudadanos senadores.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado (A las 17:12 horas): Se abre la sesión de Congreso General.

La Secretaria diputada Patricia Villanueva Abraján: Se invita a los presentes a ponerse de pie.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy primero de septiembre de dos mil siete, el primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura. Se va a proceder a entonar el Himno Nacional.

(Himno Nacional)

Se pide a los presentes ocupar sus lugares. Se pide a la Secretaría dar lectura a las comisiones de cortesía designadas por la Cámara de Senadores y por la Cámara de Diputados.

La Secretaria diputada Esmeralda Cárdenas Sánchez: Comisiones de cortesía. Para acompañar al Presidente de la República de Palacio Nacional a Palacio Legislativo.

Senadores:

José Julián Sacramento Garza, Guillermo Padres Elías, Mario López Valdez, Rogelio Rueda Sánchez, Manuel Velasco Coello.

Diputados:

María de los Ángeles Jiménez Castillo, Francisco Javier Murillo Flores, José Rubén Escajeda Jiménez, Alan Notholt Guerrero, Mónica Arriola, Armando García Méndez, Félix Castellanos Hernández.

Para recibir al Presidente de la República en el pórtico del Palacio Legislativo y acompañarlo a la tribuna del recinto.

Senadores:

Raúl Mejía González, Adriana González Carrillo, Andrés Galván Rivas, Jesús Dueñas Llerenas, Fernando Eutimio Ortega Bernés, Arturo Escobar y Vega.

Diputados:

Dolores María del Carmen Parra Jiménez, Jorge Alejandro Salum del Palacio, David Figueroa Ortega, Gerardo Sosa Castelán, Sergio Augusto López Ramírez, Blanca Luna Becerril, Armando García Méndez.

Para acompañar al Presidente de la República de regreso a Palacio Nacional después de la entrega del Informe.

Senadores:

Luis Alberto Villarreal García, Guillermo Anaya Llamas, Adolfo Toledo Infanzón, Javier Orozco Gómez

Diputados:

Dolores de María Manuell-Gómez Angulo, Armando Jesús Félix Holguín, Gerardo Octavio Vargas Landeros, Carlos Alberto Puente Salas, Ariel Castillo Nájera y Armando García Méndez.

Cumplida su instrucción, Presidenta.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Esta Presidencia invita a los legisladores integrantes de las comisiones procedan en su oportunidad a cumplir con el cometido asignado por sus Cámaras.

En atención al artículo 7o., numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se recibieron diversas comunicaciones de los grupos parlamentarios a fin de declinar su participación. De enterado.

Tiene la palabra el senador Dante Delgado, del grupo parlamentario de Convergencia. Se ruega a todos los presentes escuchar con atención al ponente.

El senador Dante Delgado Rannauro: Honorable Congreso de la Unión. No compartimos el pacto del silencio complaciente porque el Congreso es el espacio del diálogo y del debate.

No compartimos el pacto del silencio complaciente porque debilita el ejercicio republicano al que nos debemos como representantes de la sociedad. La crisis política que partió al país el 2 de julio no se ha resuelto y no se ha resuelto porque las condiciones que la generaron no han cambiado.

El secuestro y manipulación de las instituciones por parte de los poderes fácticos que actúan por encima de cualquier arreglo republicano, comprando conciencias y vendiendo parcelas de poder; todo ello a espaldas de la sociedad.

En Convergencia hemos insistido y seguiremos insistiendo en que es necesario más sociedad y menos gobierno, más ciudadanía y menos partidocracia. En ello estriba que acabemos de dismantelar los resabios del autoritarismo político que se practica nítidamente aún en varias entidades de la federación. El régimen que imperó en el país durante decenios y del cual no acabamos de salir, debe ser modificado. En estas condiciones, el Congreso debe tomar la iniciativa como espacio de amplia negociación y construcción de verdaderos acuerdos.

En este sentido, es apreciable que sea el Legislativo quien continúe impulsando una reforma del Estado necesaria y urgente. Pero esta reforma sólo cumplirá su objetivo en la medida en que sea incluyente.

Si el modelo democrático por el que optamos se obstina en coartar las grandes expresiones sociales, si se les niega a éstas el derecho a expresar su confianza en líderes sociales que ya hoy se sitúan por encima de los partidarios, estaremos conculcando el derecho de la sociedad a renovar su organización social y política, para consolidar un Estado democrático y garante del bienestar social.

La construcción de un nuevo pacto social debe imponer el respeto irrestricto de todos a las leyes, porque como bien señala Luigi Ferrajoli, el paradigma del Estado de derecho es el desarrollo de una esfera pública que tutele el conjunto de derechos fundamentales, estipulados en esos pactos fundadores de la convivencia social que son las constituciones como objetivo o razón de ser del derecho y del Estado. Ésa es la tarea fundamental a consolidar en la reforma del Estado.

Pero advertimos: si la reforma del Estado en curso se limita a un arreglo entre grupos políticos para mantener los privilegios que conlleva el poder por sí y para sí, no será sino una nueva edición del autoritarismo. Será otra reforma pactada de espaldas a la sociedad.

Y si de lo que se trata es de reemprender cuanto antes la transición democrática, hoy trunca, bien tenemos que avanzar en una reforma que devuelva la confianza en las instituciones y en los procedimientos electorales.

Nunca más elecciones de Estado. Nunca más árbitros parciales. Nunca más triunfos electorales basados en el poder económico y a espaldas de las mejores propuestas y de los mejores ciudadanos.

La reforma electoral no debe conculcar derechos políticos de la ciudadanía. Debemos romper con los lastres institucionales que, por acción u omisión, son cómplices de la insoportable desigualdad y exclusión social de millones de mexicanos.

Los partidos no podemos suplantar la voluntad popular que se ha manifestado abiertamente por defender el pluralismo y el multipartidismo, motores de una democracia moderna que se oxigena con la presencia de expresiones políticas.

Por ello, Convergencia se pronuncia abierta y decididamente por las candidaturas ciudadanas, por la reducción de los más de 70 procesos electorales que se celebran cada 6 años a únicamente 4 jornadas, que permitirían fijar un día

anual de elecciones, con el propósito de evitar el dispendio de recursos económicos como hoy se practica, con el ánimo de evitar contaminación visual y, sobre todo, degradar permanentemente a la política.

Los costos de los procesos electorales son enormes. Hoy México paga la democracia más cara del mundo. Por ello debemos eliminar el poder del dinero en las elecciones.

Demos equidad a la contienda. Privilegiemos el debate de las ideas. Demos a las fuerzas políticas la verdadera representación que les dan las urnas. Mantengamos la pluralidad y seamos incluyentes. De otra manera sólo confirmaremos una contrarreforma partidocrática.

Ese mismo ánimo de construcción debe impulsar cualquier otra reforma que emprendamos en el Congreso. Ya en el anterior periodo de sesiones vimos las consecuencias de los acuerdos parciales, como una reforma de la Ley del ISSSTE que no incluyó a todas las voces y, por tanto, carece de aceptación de los propios trabajadores al servicio del Estado y de la educación.

Si la reforma fiscal que hoy se prefigura crea nuevos impuestos, será un castigo al pueblo de México. Si no los destina al desarrollo social y regional con transparencia, será una burla para la ciudadanía. Si no se modifica el régimen fiscal de Pemex, la soberanía nacional sobre hidrocarburos será un espejismo.

Una política fiscal recaudatoria como la que hoy se discute, se limita a tomar de la sociedad sin que necesariamente se retribuya a la ciudadanía.

No más gasto burocrático que impida inversión urgente para reactivar una economía nacional insuficiente.

No puede haber un poder legítimo si por la vía de los hechos seguimos excluyendo socialmente a millones y millones de mexicanos. Sobre todo a aquellos a los que la pobreza y la desigualdad, así como la falta de oportunidades de trabajo, los obliga a emigrar a los Estados Unidos en busca de empleo y una vida digna.

Hoy todos somos Elvira Arellano, esa valiente mexicana que desafió el poder del gobierno estadounidense. El mejor homenaje que podemos brindar a esta mujer es evitar a toda costa que continúe la desintegración de las familias mexicanas y combatir las causas del éxodo de nuestros compatriotas.

Compañeras y compañeros legisladores, Convergencia no puede convalidar el déficit democrático en el país. No aceptamos la regresión autoritaria que pretende terminar de tajo con la incipiente transición a la vida democrática del país. Estamos profundamente comprometidos con los millones de ciudadanos

que confían en el Congreso. Somos indeclinablemente responsables con las tareas que la nación ha puesto en nuestras manos.

Convergencia y los grupos parlamentarios actuamos con la mayor convicción para defender los intereses de la sociedad tejiendo acuerdos a favor de la mayoría y del desarrollo económico del país.

Por ello Convergencia lo reitera, queremos más sociedad y menos gobierno. Luchamos por un nuevo rumbo para la nación. Muchas gracias.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Muchas gracias, senador Dante. Señoras y señores legisladores, ciudadanas y ciudadanos, como Presidenta del Congreso de la Unión quiero reafirmar que cumpliré con el mandato que me da la Constitución.

Estoy obligada a actuar con responsabilidad, institucionalidad y con apego a las leyes, garantizando los principios de imparcialidad y objetividad en la conducción de esta sesión.

El Congreso es un lugar de debate y de acuerdos. Es la representación de la pluralidad y representatividad. Ha llegado la hora de reformar al Estado y a sus instituciones, que ya no responden a los nuevos tiempos de México.

Hago un llamado a seguir impulsando sin dudas ni titubeos las transformaciones que nuestro país requiere y que la población nos exige.

Las circunstancias y formas en las cuales hoy concurrimos a esta sesión, demuestran que la vieja ceremonia de entrega del Informe Presidencial ha caducado y ahora debe construirse una nueva relación republicana entre los Poderes de la Unión. Por eso, cumpliendo con el mandato legal, esta soberanía deberá recibir el Informe correspondiente.

En consecuencia, con fundamento en mis atribuciones legales, instruyo al Vicepresidente de la Cámara de Diputados, Cristián Castaño, asista a esta Presidencia en sus funciones y actúe dignamente al frente de los trabajos de este pleno.

Ahora bien, apelo a la generosidad de mis compañeras y mis compañeros legisladores para que comprendan que soy una mujer de convicciones y principios, promotora de procesos electorales democráticos transparentes, equitativos y de respeto al voto.

Les comunico que procederé a retirarme de esta tribuna. No puedo aceptar recibir un documento de quien proviene de un proceso electoral legalmente concluido, pero cuestionado en su legitimidad por millones de mexicanos.

Por su comprensión muchas gracias. Se decreta un receso de 15 minutos.

(Receso, 17:32 horas)

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras (17:40 horas): Se pide a todos los presentes ocupar sus lugares.

Se reanuda la sesión.

Se le concede el uso de la palabra al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa: Honorable Congreso de la Unión. Mexicanas y mexicanos. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumpro con mi deber de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, y presento un informe, por escrito, en donde manifiesto el estado general que guarda la administración pública del país.

Hago entrega al señor Presidente en este acto. Pido a usted se sirva dar cuenta del contenido a las señoras y los señores legisladores, y dar por cumplida esta obligación constitucional del Presidente.

También manifiesto a ustedes que he instruido a los secretarios del Despacho del Gobierno de la República para que se presenten ante este Congreso a rendir un informe del estado que guardan sus ramos, en los términos y cuando así lo determine la Cámara de Diputados o el Senado de la República.

Finalmente, reitero mi respeto y consideración absolutos a los legisladores del Congreso de la Unión. Y quedo a la espera y a las órdenes de lo que este honorable Congreso de la Unión determine para tener un diálogo público y directo sobre el estado que guarda la nación. Muchas gracias, señor Presidente.

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Esta Presidencia recibe del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, el informe del estado general que guarda la administración pública del país, tal como lo mandata el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, en los próximos días las cámaras se habrán de abocar al análisis del informe presentado por el titular del Poder Ejecutivo federal respecto a las materias de política interior, política económica, política social y política exterior.

Se invita a la comisión de cortesía designada para tal efecto, se sirva acompañar al Presidente de la República a salir del salón de sesiones cuanto éste decida retirarse. Se declara un receso

(Receso 17:48 horas)

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado (17:54 horas): Se reanuda la sesión. Proceda la Secretaría a dar lectura al acta de esta sesión.

La Secretaria diputada Patricia Villanueva Abraján: Acta de la sesión de Congreso General celebrada el sábado primero de septiembre de dos mil siete, correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura.

Presidencia de la diputada Ruth Zavaleta Salgado. En el Palacio Legislativo de San Lázaro de la capital de los Estados Unidos Mexicanos, con la asistencia de 457 diputadas y diputados, y de 112 senadoras y senadores, a las diecisiete horas con once minutos del sábado primero de septiembre de dos mil siete, la Presidenta declara abierta la sesión de Congreso General.

Puestos todos de pie, la Presidenta declara: “El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy primero de septiembre de dos mil siete, el primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura”. La asamblea entona el Himno Nacional Mexicano. La Secretaría da lectura a las comisiones de cortesía designadas por la Cámara de Senadores y de Diputados para la presente sesión, y la presidenta le solicita proceder en su oportunidad a cumplir con el cometido asignado.

En atención a lo establecido en el numeral 2 del artículo 7° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Presidenta informa a la asamblea que se recibieron diversas comunicaciones de los grupos parlamentarios representados en el Congreso, a fin de declinar de su participación, de enterado.

Se le concede el uso de la tribuna al senador Dante Delgado Rannauro, de Convergencia. La Presidenta emite un mensaje a la asamblea. Posteriormente a las diecisiete horas con treinta y dos minutos decreta un receso.

Presidencia del diputado Cristián Castaño Contreras. A las diecisiete horas con cuarenta minutos se reanuda la sesión. El Presidente otorga la palabra al Presidente de la República Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, para presentar su primer informe de gobierno.

El Presidente del Congreso recibe del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, el informe del estado general que guarda la administración pública del país y anuncia que las Cámaras se habrán de abocar al análisis del informe presentado por el titular del Poder Ejecutivo federal respecto a las materias de política interior, política económica, política social y política exterior.

El Presidente solicita a las comisiones designadas para el efecto acompañar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a retirarse del Palacio Legislativo. A las diecisiete horas con cuarenta y ocho minutos, el Presidente decreta un receso.

Presidencia de la diputada Ruth Zavaleta Salgado. Se reanuda la sesión a las diecisiete horas con cincuenta y cuatro minutos. La Secretaría da lectura al acta de la presente sesión y la asamblea la aprueba en votación económica.

Voy a poner a consideración de las y los legisladores, en votación económica, el acta de esta sesión. Está a discusión el acta.

Se pone a consideración de las y los legisladores la lectura que se dio de la misma: los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación); las y los legisladores que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Aprobada, señora Presidenta, por unanimidad.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado (18:00 horas): Aprobada. Se invita a los presentes a ponerse de pie para entonar el Himno Nacional.

(Himno Nacional)

Se levanta la sesión del Congreso General.

Mensaje a la nación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de su Primer Informe de Gobierno, en Palacio Nacional, el domingo 2 de septiembre de 2007

Ciudadano Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Senador Santiago Creel Miranda, Presidente de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Senadores.

Diputado Cristián Castaño Contreras, Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados.

Ciudadano Guillermo Ortiz Martínez, Gobernador del Banco de México.

Ciudadano José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudadano Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

Señoras y señores gobernadores, señoras y señores legisladores, señoras y señores embajadores, secretarios de Estado, señoras y señores, mexicanas y mexicanos:

Ayer en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asistí al Congreso de la Unión y en una ceremonia respetuosa y sobria, acorde a los nuevos tiempos de la república, presenté por escrito un informe del estado general que guarda la Administración Pública.

Hoy comparto con los mexicanos algunos de sus aspectos más relevantes.

Ha precedido este acto una discusión que no puedo ni debo eludir, junto con muchos mexicanos, he compartido la idea de que el formato del Informe debe cambiar.

Éste debe convertirse en un diálogo entre poderes, entre el Presidente de la República y los legisladores que constitucionalmente tienen la responsabilidad

de representar a los ciudadanos. En la naturaleza misma de la actividad parlamentaria está el debate y como condición indispensable de la actividad gubernamental está el diálogo.

La democracia no se entiende sin el debate de las ideas, la democracia es diálogo respetuoso, discusión franca y directa de las diferencias, y honestidad política para reconocer las coincidencias.

Por eso, el día de ayer reiteré mi disposición a las señoras y señores legisladores para que en el marco de sus responsabilidades determinen de qué manera debe ser ese diálogo democrático.

Como Titular del Ejecutivo asumí el compromiso con la ciudadanía de buscar el desarrollo humano sustentable para las mexicanas y los mexicanos.

Se trata de promover el desarrollo integral de las personas en todos sus aspectos: en lo social, en lo económico, en lo político, en lo cultural, en lo humano, en lo ambiental y hacerlo de manera tal que no se cancelen las oportunidades de bienestar para las generaciones que vienen.

Por eso, me comprometí a guiar la acción del gobierno en cinco ejes fundamentales: primero, Estado de Derecho y Seguridad Pública; segundo, Economía Competitiva y Generadora de Empleos; tercero, Igualdad de Oportunidades; cuarto, Desarrollo Sustentable; y quinto, Democracia Efectiva y Política Exterior Activa y Responsable.

Estado de derecho y seguridad

Cuando asumí la presidencia encontré una delicada situación en materia de seguridad pública, por ello, durante el tiempo que comprende este informe, hemos emprendido una lucha frontal contra la violencia y el crimen organizado.

El objetivo fundamental de este esfuerzo ha sido garantizar el imperio de la Ley en todo el territorio nacional, no permitir que la delincuencia se apodere de lo nuestro, luchamos para que nuestras familias, nuestros hijos, las mujeres y en general todos los mexicanos transitemos sin temor por las calles, por los caminos, por los pueblos y ciudades de México.

El problema no era sólo la presencia del crimen organizado, sino también la beligerancia y la impunidad con la que varias organizaciones criminales habían tomado control territorial de diversas regiones del país.

La pretensión de la delincuencia, no la olvidemos, era y es secuestrar al futuro de México, si no hay más ley que la que emana del Congreso, el crimen organizado busca imponer su propia ley, si por definición el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, estos grupos buscan imponer su propia fuerza, dominar a los ciudadanos y paralizar al gobierno.

En pocas palabras, habían desafiado al Estado y pretendían suplantar la autoridad.

La situación había rebasado las capacidades de las autoridades locales y, en consecuencia, obligaba a la acción subsidiaria y solidaria de la federación.

La gravedad del problema y el riesgo de que se siguiera propagando, no admitía ni indecisión ni demora; es por ello que decidimos actuar con toda la fuerza del Estado para restablecer el orden y la autoridad.

Del tamaño del desafío ha sido la respuesta de mi gobierno; así, durante los primeros días desplegamos varios operativos, que además de la participación coordinada de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Seguridad Pública, han contado con el apoyo decisivo y con la determinación de nuestras Fuerzas Armadas.

El objetivo primordial era y es recuperar para el Estado su poder indelegable e irrenunciable.

El inicio de estos operativos permitió al Gobierno retomar la iniciativa que los criminales habían arrebatado a la autoridad; la batalla contra el crimen organizado está aún lejos de concluir, sería irresponsable afirmar que esta lucha está ganada.

Es mi deber recordar a la población que ésta será una batalla larga y difícil, que tomará mucho tiempo, implicará enormes recursos económicos y, por desgracia, también costará vidas humanas.

Hago un reconocimiento muy especial a las Fuerzas Armadas del país, que con valor y patriotismo han dado grandes muestras de su lealtad y servicio a la nación.

Especialmente rindo un homenaje a los soldados y marinos caídos en el cumplimiento de su deber; México honra su memoria y reconoce su sacrificio por el bien de la patria.

Rindo también honores a la memoria de los policías federales, estatales y municipales que han ofrendado sus vidas en la guerra contra la delincuencia y en defensa de la seguridad de los mexicanos.

El sacrificio de estos patriotas no ha sido ni será en vano, el Ejército Mexicano, es un Ejército para la paz, precisamente la lucha contra el crimen organizado

es una lucha por la paz, es una lucha por la seguridad y por la libertad de las familias mexicanas.

A fin de traducir ese reconocimiento pleno a las Fuerzas Armadas, no sólo en palabras, sino en hechos, se otorgó un incremento sustancial en los menguados salarios de soldados y marinos, incremento que había sido pospuesto durante años y que era de elemental justicia.

Los operativos realizados han permitido detener en los últimos nueve meses a casi 10 mil personas vinculadas al tráfico de drogas y han permitido también la captura de una veintena de los más importantes líderes del narcotráfico en el país, pertenecientes a diversas organizaciones criminales.

Se lograron cifras extraordinarias en cuanto a la erradicación de plantíos y decomisos de droga, así como el mayor decomiso de efectivo proveniente del crimen, no sólo en México sino en el mundo.

Además se extraditó a la mayoría de los líderes criminales más peligrosos que siguen operando la línea de mando de sus respectivas organizaciones aún desde prisión.

Los operativos puestos en marcha han obligado al crimen organizado a replegarse en algunos casos y en otros los ha forzado a cambiar de estrategia, eso ha contribuido a reducir la violencia vinculada al narcotráfico.

Comparado con la situación prevaleciente al inicio de mi gobierno, hay una paulatina recuperación de los territorios que estaban en manos de la delincuencia y con ello el reestablecimiento del orden, ello se refleja en una mayor confianza de la ciudadanía, en el ejercicio de la autoridad frente al poder del narcotráfico.

Hace algunos meses, más del 50 por ciento de los mexicanos consideraban que la inseguridad era el principal problema del país; hoy ese porcentaje, siendo importante, se ha reducido al 30 por ciento.

En la lucha por la seguridad no podemos escatimar esfuerzos ni recursos, hoy la responsabilidad más urgente del Estado es recuperar el orden y garantizar la seguridad pública.

A la par que se desarrollan acciones policíacas y persecutorias, también estamos trabajando en una estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia.

Estamos construyendo un nuevo modelo de policía, a través del desarrollo de sistemas y procedimientos homologados con estándares internacionales para los tres niveles de Gobierno.

Para el combate a la corrupción policiaca creamos el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza con la finalidad de asegurar que toda persona que colabore en una institución policial sea confiable y cubra el perfil requerido con el nuevo modelo de policía.

Además de policías honestos y capaces, hay que decir que también hacen falta ciudadanos, ciudadanos comprometidos que respalden esta acción y que permitan construir en México una nueva cultura de legalidad, una nueva cultura de no impunidad y de denuncia en el país, sólo así podremos limpiar a México de la violencia.

También hemos iniciado el Sistema Único de Información Criminalística mediante una red nacional de interconexión de voz, datos e imágenes, denominada Plataforma México. Esta plataforma permitirá generar inteligencia contra el crimen y, en consecuencia, hará más eficaz la labor de investigación de nuestras policías.

Para enfatizar la parte preventiva de la estrategia pusimos en práctica Limpiemos México, Zona en Recuperación. Un programa que cuenta con cuatro componentes: rescate de espacios públicos que están en manos de la delincuencia, para pasarlos a los ciudadanos.

Escuela Segura, para garantizar que la droga y la violencia no lleguen a nuestros hijos en los espacios escolares; prevención y tratamiento de adicciones y participación ciudadana para garantizar la seguridad.

En nuestra lucha frontal contra el crimen es inaplazable modernizar las leyes y las instituciones en la materia.

Por esa razón, también, presenté ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales en la que se propone, entre otras cosas, fortalecer las labores de investigación policiaca, establecer las premisas para crear una policía nacional más fuerte y eficaz, dotar de mejores herramientas y recursos a las instituciones encargadas de la seguridad, así como establecer y ampliar los derechos de las víctimas en todos los procesos, porque siempre resultan la parte más desprotegida.

De aprobarse estas reformas, el Estado mexicano contará con mejores instrumentos para garantizar la seguridad de los mexicanos.

El narcotráfico y el crimen organizado siguen constituyendo la principal amenaza a la paz y a la seguridad.

El que se disminuya transitoriamente su notoriedad no cancela que continúen al acecho y que busquen constantemente mediante la corrupción o la amenaza, doblegar a la autoridad, atemorizar a la población y así someterla.

No podemos ni vamos a permitirlo, la lucha contra el crimen organizado sigue adelante, unámonos todos en torno a esa lucha común.

Gracias al esfuerzo de todos los mexicanos recibí un país con estabilidad económica, hemos mantenido y consolidado esta situación favorable con bajas tasas de inflación y de interés.

Lo hemos hecho porque no estamos dispuestos a volver a vivir otra crisis económica en el país.

Mi administración ha dado señales claras de rumbo, de firmeza y de certidumbre a los inversionistas.

En parte por ello, la confianza internacional en México ha crecido notablemente.

El riesgo-país, por ejemplo, alcanzó su punto más bajo en nuestra historia en junio de este año.

Turbulencias recientes en los mercados financieros internacionales han obligado a los bancos centrales de otros países a inyectar cientos de miles de millones de dólares a su sistema financiero para atender problemas de solvencia.

No ha sido el caso de la economía mexicana que ha demostrado solidez en su sistema financiero y monetario.

En otros tiempos, estas turbulencias hubieran generado una crisis económica.

Las reservas del Banco de México han registrado en los últimos años cifras sin precedente.

Hoy tenemos reservas por más de 71 mil millones de dólares, que incluso son superiores al saldo total de nuestra deuda externa.

La estabilidad económica es una condición necesaria, pero sé bien que no es condición suficiente para mejorar la calidad de vida de nuestra gente.

Para ello se requiere lograr un crecimiento alto, sostenido y bien distribuido de la economía que redunde en mayores niveles de bienestar e ingreso, en especial para los mexicanos más pobres.

Hoy le digo a los mexicanos que la única vía para crecer y generar empleos es la inversión: inversión pública, inversión privada, inversión nacional o global, inversión que detone el crecimiento y permita generar los empleos que tanto necesitamos.

Necesitamos que la gente invierta en México, que instale fábricas, talleres, invernaderos, hoteles, oficinas.

En materia de inversión vamos por el camino correcto, prueba de la confianza generada en nuestro país es que hemos recibido inversión productiva en cantidades también inéditas.

En el primer semestre del año hemos recibido nuevas inversiones por más de 13 mil 200 millones de dólares, la cifra más alta alcanzada por México en un primer semestre.

Precisamente gracias a la inversión, México ha logrado sostener importantes tasas de crecimiento del empleo a pesar del bajo crecimiento de la economía de Estados Unidos que ha limitado la expansión de nuestra propia economía.

A principios del 2007, la expectativa del sector privado era que en todo el año, cuando mucho, se generarían 600 mil empleos, hoy puedo informar a los mexicanos que de acuerdo con los registros de trabajadores afiliados al Seguro Social, trabajadores nuevos, desde el 1 de enero pasado al día de ayer, se han generado más de 618 mil nuevos empleos formales en nuestro México.

Esto significa que tan sólo en ocho meses alcanzamos la cifra más optimista prevista para todo el año, hoy 618 mil nuevos trabajadores con nombre, apellido, se han sumado al trabajo formal.

También el número de trabajadores registrados en el IMSS llegó a una cifra récord.

Yo sé mexicanas y mexicanos que esto no es suficiente para abatir el enorme rezago acumulado durante décadas en materia de empleos, sin embargo, es una cifra positiva, tenemos que perseverar unas políticas que permitan acelerar la inversión, el crecimiento y la creación de empleos.

Nos queda muy claro que el crecimiento económico de México es insuficiente.

¿Qué requerimos para que nuestra economía tenga un crecimiento sólido y sostenido?, necesitamos transformar de fondo la estructura productiva del país, convertir a México en uno de los mejores destinos de inversión en el mundo y elevar la competitividad de todos los sectores productivos.

Producir en México no debe ser más caro ni más difícil que producir en cualquiera de las economías con las que estamos compitiendo; un factor clave para el desarrollo económico con justicia es la inversión en infraestructura.

Por ello, presenté a los mexicanos el Programa Nacional de Infraestructura, el cual tiene dos grandes propósitos: el primero es contribuir a nivelar las opor-

tunidades de desarrollo de los mexicanos, especialmente de los que menos tienen, llevándoles servicios tan básicos como el agua, el drenaje o la electricidad.

El segundo es construir la infraestructura necesaria para elevar la competitividad de la economía nacional, el programa incluye proyectos en materia de carreteras, puertos, aeropuertos, corredores multimodales, que nos permitirían convertir a México en una plataforma logística, integrada a los mercados mundiales y economías más importantes del planeta.

En coordinación con el sector productivo, también estamos promoviendo una agenda de competitividad para reducir las barreras administrativas que enfrentan los emprendedores al abrir un negocio.

Reorganizamos y ampliamos los créditos y los apoyos a las pequeñas y medianas empresas a través de Nafinsa y el Fondo PyMES.

También creamos Proméxico, un organismo que servirá para promover nuestros productos en el extranjero y atraer más inversión al país.

Dentro de esta agenda de competitividad es fundamental que abordemos con claridad las condiciones de competencia en el país y las circunstancias que la limitan; México requiere mercados plenamente competitivos en todos los sectores, donde sea la libertad de los consumidores lo que decida en función del precio y la calidad.

Uno de los nuevos sectores con mayor rezago es el campo. Para elevar su competitividad y, sobre todo, para mejorar las condiciones de vida de quienes en él viven, mi gobierno está invirtiendo este año más de 176 mil millones de pesos a través del Programa Especial Concurrente para el Campo.

Es la cifra más alta que se ha destinado en la historia. Hemos dado un apoyo especial a los productores de maíz, de frijol, de caña de azúcar, de leche, para fortalecerlos ante la inminente apertura comercial de sus productos.

A principios del año el precio del maíz en el mercado internacional se duplicó. Esto obviamente amenazó con impactar de manera terrible la economía de las familias mexicanas que tienen al maíz y a la tortilla como principal alimento. Gracias a un acuerdo entre productores, distribuidores, comercializadores y consumidores, logramos estabilizar el precio de la tortilla y garantizar el abasto del maíz.

Más allá de estas medidas, para crecer con equidad, para crecer con justicia, necesitamos avanzar en las reformas que el país necesita:

Reformar al sistema tributario en aras de fortalecer la capacidad del Estado para invertir en educación, en salud, en infraestructura, en servicios básicos.

Reformar las relaciones laborales para hacerlas más productivas y benéficas, tanto a trabajadores como a productores.

Reformar el sector energético para contar con insumos productivos de calidad y a precios competitivos.

Reformar la educación para que nuestros niños y jóvenes adquieran el conocimiento y las habilidades que les permitan no sólo competir, sino ganar en un mundo que les compete.

Reformas a las telecomunicaciones que nos permitan poner a México a la vanguardia tecnológica y hacer la tecnología más accesible a la gente más pobre.

Sé de la enorme dificultad que implica alcanzar tales reformas, pero también estoy convencido de que podemos ponernos de acuerdo.

Ejemplo de ello es la Reforma a la Ley de ISSSTE, con la cual el Congreso resolvió un grave problema que ponía en riesgo la viabilidad financiera del país.

Los trabajadores en activo y los jubilados corrían el riesgo de que no fuese posible pagarles sus pensiones en el futuro. Por la situación de quiebra que enfrentaba la institución, era necesario tomar acciones inmediatas para cambiar esa situación y así lo hicimos. Los trabajadores, los sindicatos responsables y, sobre todo el Congreso de la Unión, actuaron con responsabilidad, con una gran visión de futuro; esto permitió salvar al ISSSTE de la insolvencia financiera con todas sus consecuencias y comenzar a revertir el deterioro de sus servicios.

Hoy las cosas están cambiando, en 90 días se realizaron decenas de miles de intervenciones quirúrgicas, de estudios, de consultas que estaban aplazadas por meses, en algunos casos por años, se abatió el rezago en lista de espera para las guarderías de los hijos de los beneficiarios y por primera vez se dieron créditos hipotecarios a trabajadores jubilados.

La reforma nos permitirá invertir, en los próximos tres años, más de ocho mil millones de pesos en el mejoramiento de la institución; en suma, con esta reforma habrá un nuevo ISSSTE en beneficio de todos.

Esta Reforma dará viabilidad a las finanzas públicas en el largo plazo; sin embargo, en materia de finanzas públicas aún subsisten problemas serios y que es urgente resolver.

México no puede dejar de invertir en infraestructura y en desarrollo social; más del 40 por ciento de los mexicanos viven en la pobreza, de ellos, más de 14 millones en pobreza extrema, 10 millones todavía no tienen agua potable y muchos más aún no tienen drenaje.

Es urgente revertir las terribles condiciones de desigualdad que se viven en el país y cerrar la brecha entre los pobres y los ricos; a la luz de esta realidad queda claro que tenemos los mexicanos una enorme deuda con los más pobres, México no puede esperar más, llegó la hora de pagar la deuda social con los que menos tienen.

Ello no será posible si el Estado no invierte más y mejor en servicios de salud y en educación de calidad, en agua potable y alcantarillado, en caminos, en infraestructura, en ciencia, en tecnología, que posibilite el desarrollo de todos.

Todos sabemos que los recursos que tiene el Estado no alcanzan, son insuficientes para atender estas demandas; por eso es necesario que aportemos todos, cada quien en la medida de su capacidad, y en especial quienes más han recibido.

Además, en esta materia de finanzas públicas, éstas están severamente amenazadas por un nuevo factor: la declinación de nuestra producción de petróleo.

Por décadas hemos disfrutado de esta riqueza, que hasta el año pasado representó más del 40 por ciento de los ingresos de todos los gobiernos; sin embargo, nuestras reservas de petróleo se han venido reduciendo constantemente, esto hay que decirlo. Ahora tenemos reservas probadas tan sólo para los próximos nueve años; más grave aún, en tan sólo dos años la producción diaria promedio de petróleo se ha reducido en más de 200 mil barriles. De continuar esta tendencia habrá un duro golpe a las finanzas públicas; es urgente que el gasto público reduzca la enorme dependencia que tiene de los ingresos petroleros.

Por eso he presentado al Congreso de la Unión una reforma hacendaria por los que menos tienen, porque México no puede seguir siendo un país tan desigual, porque es necesario que todos seamos solidarios, porque sólo con finanzas públicas fortalecidas podemos hacer frente al enorme desafío que representa terminar con la miseria, terminar con la miseria en la que viven millones de mexicanos.

El tiempo se agota, de aprobarse la reforma habremos dado un paso enorme para cumplir los más urgentes compromisos sociales del Estado mexicano.

Sé que reducir la desigualdad es el reto más importante de nuestra generación. Precisamente, con miras a cerrar esa desigualdad, mi gobierno ha centrado su estrategia social en el objetivo de igualar oportunidades.

En esencia, lo que buscamos es que las oportunidades no sean diferentes para quien nace en la ciudad y para quien nace en el campo, que no sean diferen-

tes para el indígena y el no indígena, que no sean diferentes para los hombres y para las mujeres.

Igualar oportunidades nos obliga a una evaluación rigurosa de las políticas públicas, una evaluación para eliminar, con sinceridad, aquellas que no han cumplido su propósito social y reforzar las que verdaderamente contribuyan a mejorar la calidad de vida de la gente.

Aun con sus limitaciones, los programas sociales establecidos hace más de una década —programas que orientados a fortalecer educación y salud, por un lado, y por otro a darle un ingreso directo a las familias más pobres, es decir, programas orientados a fortalecer la capacidad de las personas, como el Programa Oportunidades—, han demostrado su eficacia.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Coneval, la población en situación de pobreza alimentaria, es decir, la población en pobreza extrema, se redujo de 34 millones y medio de mexicanos en 1996, a 14 millones y medio en el año 2006, 20 millones menos, incluyendo los incrementos en el tamaño de la población.

Sé que estas cifras generan controversia, pero más allá de su verificación, de corroborarse esta tendencia, significa que las políticas públicas han sido las correctas.

Por lo mismo, no sólo deben mantenerse, sino que deben fortalecerse; con ese criterio hemos actuado.

En mi gobierno, Oportunidades se ha consolidado como el programa de combate a la pobreza más importante del país; hoy atiende a más de cinco millones de familias, lo que significa que beneficia a uno de cada cuatro mexicanos.

A los apoyos que reciben estos hogares en educación, en salud, en nutrición, a partir de enero, agregamos una nueva ayuda económica para respaldar el gasto que consumen en luz y en gas.

Este año, el apoyo para cada familia es ocho por ciento más que en el año pasado.

Estamos trabajando también intensamente para que la pobreza deje de ser el destino obligado de indígenas y de campesinos que viven en comunidades rurales alejadas.

Para avanzar más rápido en esa dirección, pusimos en marcha la estrategia Cien por Cien.

Cien acciones dirigidas a los cien municipios más pobres de México. A la fecha le hemos comprometido cuatro mil 700 millones de pesos para introducir

ahí servicios básicos, entre ellos agua potable, caminos de acceso, vivienda digna, piso firme, educación y atención médica.

Hay que destacar que casi la totalidad de los cien municipios más pobres son municipios indígenas.

Igualdad de oportunidades significa también ampliar el acceso a la educación.

Es por esta razón que estamos dando un sólido impulso a la cobertura en Educación Media Superior y Superior, que es donde tenemos la mayor demanda.

En el ciclo escolar que comenzó hace unos días, mi Gobierno apoya con becas a un millón 85 mil estudiantes de Educación Media Superior.

De qué tamaño es el incremento que hemos dado de becas.

Significa que uno de cada dos alumnos de bachillerato en escuelas públicas hoy cuenta con una beca para continuar sus estudios.

A esto se suman 347 mil becas para estudios superiores, de las cuales 290 mil se otorgan a estudiantes en situación de desventaja económica.

A pesar de este esfuerzo, los retos que tiene el país en materia educativa siguen siendo abrumadores; hoy, por desgracia, tres de cada cuatro jóvenes en edad universitaria no tienen un espacio en el Sistema Educativo Nacional.

A la par de la cobertura, la calidad de la enseñanza representa un enorme desafío. En la evaluación educativa más reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México quedó en los últimos lugares en materias fundamentales como lectura de comprensión y matemáticas.

La situación es muy preocupante ya que es en la educación donde México se juega la calidad de su futuro, nuestros jóvenes hoy tienen que estar más preparados que nunca para enfrentar la enorme competencia internacional y conseguir un trabajo bien pagado al terminar sus estudios.

Por otra parte, también hay que congratularnos de que jóvenes mexicanos a base de tesón, de esfuerzo y a pesar de la adversidad, destacan como los mejores del mundo, es el caso de quienes han ganado recientemente certámenes internacionales en geografía y en tecnología del agua.

Estoy consciente de que necesitamos una reforma educativa que impulse la calidad y la equidad en la enseñanza, sin dejar de velar por la modernización de la infraestructura escolar, el acceso a las tecnologías pedagógicas de vanguardia y, desde luego, a la capacitación adecuada y al reconocimiento social a los maestros.

El acceso a los bienes culturales también forma parte de la política social que crea Oportunidades. Por ello, hemos realizado más de 200 mil actividades

de fomento a la lectura para beneficio de dos millones 600 mil niños, jóvenes y adultos.

Queremos que la cultura llegue a todos los mexicanos. En estos meses se han realizado más de 33 mil diversas actividades de difusión cultural con la asistencia a ellas de 20 millones de personas.

Quiero destacar que tan sólo en la exposición Frida Kahlo 1907-2007 asistieron casi medio millón de personas, una cifra récord para una exposición que, además, fue todo un éxito.

Igualdad de oportunidades significa también garantizar el acceso a servicios de salud, a medicinas y a tratamientos, hoy el rezago en atención médica es un reflejo de la desigualdad y la miseria que tiene México.

Hay ofensivos contrastes, por ejemplo, en las tasas de mortalidad infantil. Mientras que en San Pedro Garza García, Nuevo León, o aquí en la Delegación Benito Juárez en la ciudad de México mueren tres niños de cada mil antes de un año de edad, en Batopilas, Chihuahua, mueren 78 niños de cada mil.

Reducir esa enorme desigualdad y proveer mejores condiciones de atención médica para todos, especialmente para quienes integran grupos vulnerables: indígenas, mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, es un compromiso de elemental justicia.

El 1 de diciembre me comprometí a garantizar que toda niña y que todo niño que naciera durante mi administración tendría acceso a servicios de salud y a un seguro médico eficaz para su vida.

Por eso pusimos en marcha el Seguro Médico para una Nueva Generación. A la fecha, 430 mil recién nacidos han sido afiliados. Este programa genera un efecto multiplicador, ya que incorpora también a los papás y a los hermanos de los recién nacidos.

Por ello los beneficios se han extendido a más de un millón 400 mil mexicanos.

El Seguro Médico para una Nueva Generación es una apuesta social mayor de mi gobierno para que nuestros hijos sean el día de mañana personas de provecho con la fuerza y capacidad para cumplir sus metas.

En este programa avanzamos también en un elemento clave del desarrollo humano sustentable, alcanzar, esperemos que pronto, la cobertura universal de salud.

Como parte de ese gran esfuerzo, y gracias al Congreso, hemos fortalecido el Seguro Popular con un aumento en su presupuesto del 50 por ciento.

Esto nos ha permitido afiliar a un millón 260 mil familias más en estos últimos nueve meses.

El Seguro Popular es la garantía social más clara de la igualdad de oportunidades en materia de salud. Y para quienes viven en las zonas más aisladas donde no hay clínicas ni hospitales, pusimos en marcha las Caravanas de la Salud. A través de las unidades móviles han sido atendidas 650 mil personas en coordinación con los gobiernos de 17 estados de la república.

Por otra parte, para igualar oportunidades, también pusimos en marcha el programa 70 y Más. Un programa acordado por el Congreso en el cual los adultos mayores que viven la mayor marginación, es decir, quienes son marginados por su edad y quienes además son marginados por la lejanía de las comunidades en las que viven, recibieron un apoyo económico y a partir del 1 de enero son apoyados con 500 pesos mensuales por la administración.

Una gran preocupación de las jefas de familia es el cuidado y la atención de los hijos. También para igualar oportunidades para las mujeres, en especial para las mujeres que trabajan y sus hijos, pusimos en marcha el Programa de Estancias Infantiles para madres trabajadoras.

Tan sólo en este año, de que arrancó el programa a la fecha, hemos abierto más de tres mil 500 nuevas estancias. En esos lugares atendemos a más de 63 mil niños, con lo que hemos rebasado en agosto la meta que habíamos previsto para todo el año.

Con este respaldo fortalecemos la capacidad de ingreso de las mujeres, en especial de las madres y muy especialmente de las madres solteras, porque ahora pueden trabajar con la seguridad de que sus hijos están bien cuidados.

Además, por otro lado, las estancias generan trabajo e ingreso a las mujeres que de otra manera difícilmente lo obtendrían.

Para igualar oportunidades también es necesario que la gente tenga un lugar digno donde vivir.

Al inicio del gobierno encontré un programa de vivienda exitoso y en marcha, pero de difícil acceso para familias de bajos recursos, por eso hemos fortalecido y enfocado el esfuerzo del Gobierno en apoyar a los mexicanos que ganan menos de cuatro salarios mínimos, es decir, menos de 200 pesos al día, pagándoles el anticipo de su vivienda, y otorgándoles programas de crédito acordes a su nivel de ingreso.

En lo que va de la Administración, en la totalidad del Programa de Vivienda se han otorgado casi medio millón de créditos hipotecarios, tanto por el sector público como por el privado.

El principio que guía la política del sector es que quienes tienen los menores ingresos, son los que deben recibir los apoyos.

Para la igualdad de oportunidades falta un largo camino por recorrer. Nuestra generación tiene la responsabilidad histórica de reducir sustancialmente las desigualdades, eliminar la pobreza extrema, la pobreza alimentaria y construir un país donde todos vivamos mejor.

Desarrollo sustentable. La clave del desarrollo humano sustentable es que la ampliación de capacidades de quienes vivimos ahora no destruya las oportunidades de las generaciones futuras.

Por ello, toda política pública en mi gobierno debe estar y está vinculada al desarrollo sustentable y a la preservación natural.

Por desgracia el medio ambiente y los recursos naturales se deterioran a una velocidad alarmante, al año perdemos más de 300 mil hectáreas forestales, principalmente por efecto de la acción del hombre. Ahí hay que aumentar los daños causados por la naturaleza, tan sólo el huracán Dean, que tuvimos recientemente, afectó más de dos millones de hectáreas forestales.

Desde el inicio de mi gobierno instruí al gabinete a hacer de lado el concepto tradicional de considerar el tema ambiental como de mero trámite, casi de ornato.

Por eso hemos tomado acciones decididas, decisivas, para reparar el daño que infringimos a la naturaleza.

La sustentabilidad ambiental es uno de los cinco ejes de mi gobierno y para mí es una cuestión de seguridad nacional.

Superar la pobreza y cuidar la naturaleza deben ir de la mano.

Una parte importante de la depredación de nuestros recursos está asociada a la miseria.

Quienes más sufren el deterioro de la naturaleza, por ejemplo, o la escasez de agua, son también los mexicanos más pobres.

A la vez, la miseria obliga a quienes viven en ella a explotar de forma desesperada e ineficiente los recursos naturales.

Por eso hemos puesto en marcha programas como Proárbol, un sistema novedoso de pago de servicios ambientales mediante el cual apoyamos a las comunidades que viven en bosques y selvas del país para que a la vez que cuidan nuestros recursos naturales, también tengan un ingreso digno.

Otro componente de Proárbol es la reforestación. Este año con silvicultores, con ejidatarios, con comuneros, con pequeños propietarios, con los gobiernos locales, hemos comenzado a plantar 250 millones de árboles, la cuarta parte de la meta de las Naciones Unidas.

Este esfuerzo sin precedente ubica a México como el principal reforestador del planeta en la actualidad.

Uno de los desafíos globales más importantes que enfrenta la humanidad es el calentamiento global.

Por eso mi gobierno presentó una estrategia nacional de cambio climático, la cual identifica posibilidades para reducir la emisión de gases de efecto invernadero e incluye planes de energía a partir de fuentes alternativas a los combustibles fósiles, como son la hidráulica, la eólica, la solar o la biomasa.

Hemos puesto en marcha importantes obras para reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

Inauguramos la primera planta de energía eólica en el estado de Oaxaca, y para aprovechar el potencial hidráulico concluimos e inauguramos la presa de El Cajón, y ya licitamos la construcción de la presa de La Yesca, en Nayarit.

Otro reto fundamental es la protección del agua. Las aguas residuales contaminan los mantos acuíferos, la mayoría de los acuíferos en zonas urbanas están sobreexplotados.

Al inicio de mi administración, la cobertura de tratamiento de agua era de 36 por ciento; en los primeros meses hemos puesto en marcha 49 plantas de tratamiento nuevas o que estaban sin funcionar.

La meta a alcanzar para el 2012 es una cobertura de tratamiento de aguas residuales de por lo menos el 60 por ciento y poder estar en condición de alcanzar para la próxima década una cobertura de tratamiento del 100 por ciento de aguas residuales.

En áreas naturales protegidas también hemos superado la meta. Hoy las áreas naturales que teníamos previstas para todo el año ya han sido decretadas y representan el 12 por ciento del territorio nacional.

También a nuestra generación le toca el reto de labrar su presente sin destruir el futuro de las generaciones que vienen.

Convoco a los mexicanos, pero muy especialmente a los jóvenes, para que impulsemos con decisión la defensa y la recuperación del medio ambiente.

Democracia efectiva

Una democracia fuerte es condición indispensable para promover y alcanzar el desarrollo humano sustentable.

Por eso, durante mi gobierno hemos puesto especial atención a fortalecer nuestra vida institucional y democrática.

Hemos querido darle a la política su verdadero significado, una herramienta que produce acuerdos, que respeta las diferencias y que genera bien común.

Durante este periodo, los poderes públicos han trabajado respetuosamente en el ámbito de sus competencias.

El Congreso de la Unión trabaja y ha aprobado importantes reformas como la del artículo 6° de la Constitución, que amplía los derechos políticos de los ciudadanos, puesto que asegura la rendición de cuentas y el acceso a la información, ya no sólo para el gobierno federal, sino para todos los órdenes de gobierno.

Aprobó la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, aprobó las reformas ya comentadas a la Ley del ISSSTE y discute con responsabilidad las reformas del Estado, electoral y en materia de seguridad y justicia, entre otras.

La comparecencia constitucional de secretarios de despacho y otros servidores públicos ha sido recurrente y como titular del Ejecutivo he sostenido reuniones frecuentes con grupos parlamentarios e integrantes de diversas comisiones de ambas cámaras legislativas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha fortalecido como tribunal constitucional y de legalidad y se ha ganado a pulso el respeto de los ciudadanos, el acatamiento de sus fallos por parte de los otros poderes contribuye a una formación de una verdadera visión de Estado.

La relación y el diálogo con los gobernadores de los estados ha sido una fuente permanente de corresponsabilidad, colaboración y entendimiento respetuoso del marco federal.

En estos nueve meses de gestión las demandas sociales se han manifestado con absoluta libertad. Las demandas laborales se procesan de manera pacífica y las partes llegan a acuerdos relevantes como es el caso de la industria azucarera, que mediante el diálogo entre productores y trabajadores pudo reformarse el Contrato Ley que durante 71 años no había sido modificado; la excepción es el conflicto en el sector minero, por desgracia.

Ante la falta de acuerdo, el Estado seguirá promoviendo la conciliación y garantizará en todo caso la justicia mediante la estricta aplicación de la ley.

En materia de derechos humanos, mi gobierno ha mantenido una posición de total apertura, por ello hemos sostenido reuniones con el comisionado de derechos humanos, así como con organismos internacionales en los que mi gobierno ha escuchado y atendido diversas observaciones. Mi propósito es que se despeje cualquier sombra de duda respecto de nuestro pleno compromiso con los derechos humanos y que se sancione toda conducta de autoridad que atente contra éstos.

Mi gobierno tiene una profunda preocupación por los atentados de personas o grupos que recurren a la violencia para pretender hacer valer sus ideas y convicciones.

Es vital para todos los que creemos en la democracia que reiteremos nuestro compromiso con ella y con sus instituciones siempre en el marco de la ley, que nadie imponga por la fuerza a los demás sus propias ideas.

Es evidente que nuestra democracia debe perfeccionarse. El diseño institucional debe adecuarse a los nuevos tiempos, pero sobre todo a los anhelos de los mexicanos.

Por eso considero imprescindible pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva; es decir, reducir la distancia que existe entre los ciudadanos y sus representantes, fomentando la rendición de cuentas, la transparencia y la gobernabilidad.

Para lograr una democracia efectiva se requieren gobernantes responsables, actores políticos dispuestos a negociar, voluntad política para construir, funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno sujetos a controles de transparencia y de rendición de cuentas.

Medios de comunicación responsables e instituciones sólidas que fomenten la participación y regulen el proceso de toma de decisiones, pero, sobre todo, se requieren ciudadanos comprometidos y participativos.

En México hemos logrado con mucho esfuerzo construir una democracia electoral. La reforma electoral del '96 y la creación del Instituto Federal Electoral ciudadano contribuyó de manera decisiva a consolidar esta democracia.

Por diversas circunstancias personales, he sido testigo de esta transición pacífica a la democracia; por lo mismo, sé que los procesos electorales son perfectibles y que requieren de la solidez de los procedimientos acordados y de las instituciones que los regulan.

He sido y seré siempre respetuoso de las autoridades electorales, cualquier esfuerzo por mejorar la fortaleza y la credibilidad de los procesos requerirá guardar un sano equilibrio entre el grado de consenso respecto de los procesos y las autoridades, y el continuo fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de acción de tales órganos.

Como presidente he seguido con atención y respeto el diálogo en el Congreso de la Unión respecto de una eventual reforma electoral, soy partidario de que se fortalezcan las facultades de fiscalización de las autoridades, de que se regulen las precampañas, de que las campañas sean más cortas y menos costosas, de que se garantice la equidad entre los contendientes y que todos los actores sin excepción rindan cuentas.

Seré respetuoso de lo que los partidos resuelvan y de lo que el Congreso decida.

Como presidente de la república actuaré siempre conforme a lo que la ley disponga y hago votos para que la imparcialidad exigida al presidente y que asumo a plenitud, sea igualmente exigida y respetada por todas las autoridades en los diversos órdenes de gobierno.

Hoy requerimos propuestas de diseño institucional que a la vez que preserven los logros democráticos alcanzados, permitan construir mecanismos institucionales que faciliten la gobernabilidad, que otorguen una democracia que le dé sentido a los ciudadanos. Que les permita percibir en su vida cotidiana los beneficios de la democracia; para ello, es importante revisar el marco jurídico e institucional.

Debemos evitar que el equilibrio de poderes corra el riesgo de traducirse en parálisis y en bloqueo permanente entre los mismos; la división de poderes, más que la cancelación que un poder realiza sobre las atribuciones de otro, implica colaboración, equilibrio, y sobre todo funcionalidad capaz de generar bienes públicos para los ciudadanos.

En otros momentos he dicho que el país no puede estar permanentemente en estado de transición y reforma política; por eso considero que ha llegado el momento de consolidar nuestra democracia y de hacerlo impulsando los aplazados cambios de fondo que necesita la organización y distribución del poder en México.

Hacerlo implicará darle cauce a la responsabilidad política y abrir las amplias avenidas del diálogo.

El Congreso de la Unión realiza un importante trabajo para reformar al Estado. Como presidente estaré siempre a favor de aquellos acuerdos que per-

mitan que los ciudadanos, más que los políticos, sean los verdaderos beneficiarios de la democracia. Siempre impulsaré aquellas reformas que fortalezcan los mecanismos democráticos de rendición de cuentas.

Política exterior responsable

El mundo ha cambiado y lo que ocurre en él impacta a todos los mexicanos, de la manera en que nos adaptemos con éxito a esos cambios dependerá nuestra capacidad para conducir nuestro destino en el siglo XXI.

Hoy, la información, las telecomunicaciones, el conocimiento, la cultura y la tecnología rebasan los límites de la frontera, influyen en todos los hogares y de nosotros depende que esa incidencia pueda orientarse a promover el desarrollo integral de las personas y el desarrollo humano sustentable del país.

Hoy nuestros jóvenes compiten con otros jóvenes de su edad en otros países por los mismos puestos de trabajo, debido a la enorme movilidad de la inversión y la competencia global.

En este mundo que nos compete, he dicho y reitero que los mexicanos debemos construir un México ganador, fuerte y seguro de sí mismo. El reto de México es ser capaz de fortalecer su posición internacional y ejercer una política exterior responsable y activa que nos permita traducir nuestra interacción global en beneficio de los mexicanos.

Por eso hemos desplegado en estos meses una intensa actividad internacional, que busca asumir de manera responsable y cabal el peso de nuestro México en el mundo.

He instruido al Servicio Exterior y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a ejercer la diplomacia bajo la premisa de tener más mundo en México y más México en el mundo.

Más mundo en México, porque requerimos aquí inversión para generar empleos. Más mundo en México que nos permita acceso a la vanguardia del conocimiento, de la medicina, de la tecnología, del arte, de la cultura, de las telecomunicaciones.

Y más México en el mundo porque debemos reasumir el liderazgo que nos corresponde en los foros multilaterales y en todas las regiones, empezando por América Latina.

Impulsamos una política exterior, definida y activa, que trasciende del acuerdo comercial con Norteamérica y que pugna por abrir nuevos mercados a los productos mexicanos en todos los continentes y coloque a nuestro país como uno de los mejores destinos de inversión en el mundo.

Por ello llevé al Foro Económico Mundial y a los principales países europeos la certeza de que México es una nación moderna, dinámica, abierta al comercio, un destino seguro y sólido para invertir y a la vez una nación comprometida con la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente.

Impulsamos una política exterior activa, que permita que México sea un protagonista y no un mero espectador de lo que ocurre en el mundo.

Por eso hemos reforzado la postulación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

México ha entrado a una nueva dinámica en estos meses en sus relaciones con las naciones hermanas de América Latina.

Más allá de nuestras diferencias, sabemos que lazos indestructibles unen a México con Latinoamérica.

En los primeros meses hemos recompuesto y fortalecido nuestra relación con todos los países latinoamericanos sin excepción. México debe ejercer a plenitud la responsabilidad de liderazgo que le corresponde por historia, cultura, economía y posición geográfica en el continente.

En el fortalecimiento de nuestros lazos con todo el mundo hemos recibido aquí, en este Palacio Nacional, la visita de los jefes de Estado de España, Chile, Estados Unidos, Argentina, Brasil y Nicaragua, además de los jefes de Estado asistentes a la toma de protesta constitucional.

También hemos recibido la visita en Campeche de los jefes de Estado de Centroamérica en el marco de la Cumbre Puebla-Panamá, con quienes hemos redoblado nuestro compromiso de cooperación en todos los órdenes.

En el caso de Norteamérica y con motivo de la Cumbre de Líderes de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, reiteré mi convicción de que como región no hemos desarrollado el enorme potencial que tenemos y que debemos evitar que la competitividad de otras regiones del mundo cancele nuestras oportunidades.

Entre México, Canadá y Estados Unidos tenemos que ser capaces de aprovechar nuestras ventajas regionales sin vulnerar la soberanía de cada país y resolviendo los temas de migración, crimen organizado e inversión.

Finalmente, he dicho que México no termina en su frontera; que donde quiera que haya un mexicano, ahí está México. Por eso la acción del gobierno en favor de nuestros paisanos migrantes se guía por principios, por la defensa y protección de sus derechos, por la prevención para detectar medidas que puedan afectar a nuestra gente y por el profesionalismo que debemos brindar a nuestros connacionales.

Por esta razón ya estamos destinando la totalidad de los recursos captados en la red consular en beneficio de los mexicanos en el extranjero.

A nombre del gobierno de México, nuevamente externo una enérgica protesta por las medidas unilaterales tomadas por el Congreso y el gobierno de Estados Unidos, que exacerba la persecución y el trato vejatorio en contra de los trabajadores mexicanos no documentados.

La insensibilidad mostrada hacia ellos, que mucho aportan a la economía y a la sociedad estadounidense, ha sido un aliciente para redoblar la lucha por el reconocimiento de su enorme aporte a la economía de ambas naciones y por la defensa de sus derechos.

Por eso, el gobierno de México seguirá insistiendo firmemente ante la sociedad y el gobierno de ambos países en la necesidad de una reforma migratoria integral y en el rechazo categórico a la construcción de un muro en nuestra frontera común.

Mexicanas y mexicanos:

México enfrenta muy diversos desafíos, algunos de ellos, los más graves, son problemas estructurales, de raíces profundas y soluciones complejas, costosas y de largo plazo.

Frente a la tentación de evadirlos y, evitar los costos y los riesgos que implicaba el enfrentarlos, claramente decidimos, desde el primer día de gobierno, hacerle frente a los problemas y a orientar la acción a generar soluciones de fondo.

Es el caso de la inseguridad pública y de la lucha contra el crimen organizado, no tiene solución inmediata, exige un trabajo continuo y una estrategia integral y perseverante de largo plazo y tiene costos difíciles para el país.

Hoy los mexicanos enfrentamos una decisión fundamental, o cerramos los ojos a la realidad, y por temor o irresponsabilidad dejamos que la delincuencia siga imponiendo su ley en las calles de México, o nos decidimos a enfrentar y derrotar a la delincuencia con todos los riesgos y costos que ello implica.

El gobierno federal ya tomó una decisión: vamos a enfrentar con todo a la delincuencia porque lo que está en juego es el futuro de los niños y los jóvenes

de México; porque tenemos con qué hacerle frente a quienes envenenan el cuerpo y el alma de nuestros muchachos; porque México debe ser y será un país seguro y libre, por eso seguiremos actuando con toda la fuerza del Estado.

Convoco a los mexicanos a respaldar sin titubeos esta lucha, a no cerrar los ojos a la realidad y a vencer el temor que permite a la delincuencia seguir imponiendo su ley. Enfrentar los problemas y no evadirlos también implica hacerle frente a la crónica debilidad de las finanzas públicas.

Es cierto, hasta ahora podemos cumplir con las obligaciones del presente, pero si no los corregimos será imposible hacerle frente a las obligaciones del mañana. La estrategia ha sido enfrentar de manera responsable los problemas de largo plazo y no sólo los de coyuntura; se trata, en otras palabras, de construir los cimientos de ciertas partes del edificio nacional, pues de no hacerlo tarde o temprano terminarían por derruirse y los daños serían inmensos.

Es un trabajo cuyos resultados no se perciben de manera fácil, pero que es indispensable hacer. Estamos decididos a que futuras generaciones no tengan que cargar con las funestas consecuencias de nuestras omisiones y que les estallen a ellas en las manos los problemas ocultos que impiden el avance del país.

Por lo mismo, estamos trabajando por resolver el problema de fondo que es la insuficiencia estructural de la capacidad de recaudación del Estado. De aprobarse la reforma hacendaria, podremos comenzar a pagar la deuda social con los que menos tienen, invertir en la infraestructura que el país necesita y al mismo tiempo reducir la enorme dependencia que tenemos de los ingresos del petróleo.

En pocas palabras, estamos enfrentando, y no eludiendo los problemas más graves del país, y así lo seguiremos haciendo. Por eso enfrentamos el crimen organizado y la inseguridad, por eso enfrentamos y resolvimos el problema de las pensiones de los empleados públicos, por eso estamos enfrentando el problema tributario del país.

La estrategia tiene un segundo componente: el darle continuidad y profundizar las políticas que han mostrado su eficacia en la solución de problemas; continuar con la estabilidad macroeconómica sí, pero al mismo tiempo buscar crecimiento sano, sostenido y distribuido.

Seguir con los programas de vivienda, pero enfocarlos a los más pobres; seguir con el Seguro Popular, pero empezar a generalizarlo con el Seguro Médico para una nueva generación.

Fortalecer los programas más eficaces contra la pobreza, pero al mismo tiempo enfocarlos directamente a las comunidades más marginadas; mantener lo que está bien y cambiar e innovar lo que debemos cambiar.

Sé que particularmente en materia social tenemos que ir mucho más aprisa de lo que hemos ido hasta ahora.

El tercer elemento de la estrategia del gobierno consiste en cambiar las condiciones económicas del país para procurar un crecimiento económico con mejor distribución de la riqueza.

Ello requiere reformas profundas como lo están siendo las de pensiones o la fiscal, requiere una agenda de competitividad para el aparato productivo, cambios regulatorios que eliminen privilegios y promuevan verdaderamente la competencia en los mercados, políticas generadoras de estímulos a la inversión productiva y generadoras de empleo.

Requiere ejecutar la infraestructura que tenemos programada para el desarrollo regional, de un sector energético más eficiente y competitivo, capaz de proporcionarle a los mexicanos consumidores o productores: luz, gas y otros energéticos a precios verdaderamente accesibles.

Se trata de generar más riqueza, y al mismo tiempo, de distribuirla mejor.

El objetivo central de mi gobierno es transformar a México, y a ello convo-co a los mexicanos, transformar a México de ser un país con casi la mitad de su población en la pobreza, a ser un país próspero y donde hayamos erradicado totalmente la miseria.

Transformar a México de un país incapaz de generar empleo para los suyos que llegan a la edad de trabajar, en un México con crecimiento económico alto, capaz de brindar a cada una y a cada uno de sus hijos la oportunidad de trabajar y de salir adelante, y sacar adelante a su familia con su propio esfuerzo.

Transformar a México de un país que pierde a lo mejor de su gente a través de la migración, en un México que es capaz de generar oportunidades de ingreso a los mexicanos aquí en su tierra.

De un México marcado por la irresponsabilidad en el manejo de sus recursos naturales, en un México limpio que recupere sus bosques, sus selvas, sus lagos y sus ríos.

De un México amenazado por la criminalidad y la violencia, a un México en paz, un México libre, un México donde nuestros hijos puedan caminar, jugar, estudiar, crecer y vivir en paz y con dignidad.

Pienso en ese México y me aferro firmemente a la idea de que es posible tenerlo.

Hoy, nueve meses después de haber asumido el cargo de presidente de la república, tengo más arraigada que nunca la convicción de que es posible transformar a México.

Es posible transformar a México porque su gente está inconforme con su situación; es posible transformarlo porque veo en sus jóvenes una mirada distinta y una actitud, y una decisión renovadora y vigorosa.

Es posible transformar a México porque tiene en sus raíces y en su historia una sólida identidad que lo fortalece en un mundo que impone paso a paso una cultura global.

Es posible transformar a México porque veo en sus mujeres una absoluta determinación de sacar adelante a sus hijos por encima de cualquier adversidad.

Sí es posible transformar a México; para lograrlo, hay que pasar de los acuerdos políticos probables a los hechos comprobados; podemos y debemos dar cauce a nuestras diferencias, pero no tendremos el país que queremos para el futuro si no nos esforzamos para alcanzar los acuerdos que se requieren en el presente.

Por eso, convoco a todos los actores políticos del país sin excepción, a construir los acuerdos que nos permitan transformar a México.

La superación de nuestros problemas no es sólo tarea del Ejecutivo federal, es una labor que compromete al Congreso, al Poder Judicial, a los gobiernos estatales y municipales, a los partidos políticos, al sector privado, a la academia, a los sindicatos, a las organizaciones sociales y a todos los ciudadanos.

La responsabilidad es compartida y nadie, absolutamente nadie puede eludir esa responsabilidad.

Hoy debemos preguntarnos: qué cuentas vamos a rendir a nuestros hijos acerca de lo que hicimos o dejamos de hacer por México en estos años que nos ha tocado vivir.

Es posible transformar a México, y aunque no es tarea de un día ni de un año, ni de un gobierno, estoy decidido a encabezar un gobierno que asuma a cabalidad el reto que implica conducir a este gran país a un futuro distinto y mejor.

A pesar de los problemas, a pesar de errores e insuficiencias del gobierno, cuya responsabilidad asumo plenamente, hoy México tiene rumbo claro y firme, está en marcha un proceso de cambio que no se debe detener hasta lograr el México que queremos.

Por eso invito a las fuerzas políticas del país a seguir un proceso de reformas que nos permita cambiar de fondo la estructura productiva y acelerar las políticas que corrijan la enorme desigualdad entre los mexicanos.

Sí es posible transformar a México, pero esto no se puede hacer por decreto, requerimos de disposición al diálogo y de voluntad política.

Nuestra generación está llamada a transformar a México con visión y con audacia, la meta es lograr un país seguro para todos, un país con una economía que crece y genera empleos, un México con oportunidades de desarrollo para su gente, un México limpio que protege y cuida sus recursos naturales, un México con democracia efectiva centrada en las necesidades de los ciudadanos, un México respetado en el mundo.

La democracia nos da hoy la oportunidad de construir una nación donde todos vivamos mejor.

Construyamos juntos un México a la altura de nuestra historia, a la altura de nuestro tiempo, de nuestros desafíos, a la altura de nuestros sueños, un México a la altura de nuestra dignidad.

Sí es posible transformar a México; con la fuerza de lo mucho que nos une, con la fuerza de nuestras coincidencias, tomemos las riendas de nuestro destino y juntos conduzcamos a México al futuro.

¡Viva México!

R E P O

C R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura

REPORTE

REPORTES

ANEXO

PULSO CIUDADANO
INDICADORES SELECTOS
DE OPINIÓN PÚBLICA

- Lo que opinan las mayorías
- Evaluación del Poder Ejecutivo
- Evaluación de la economía
- Seguridad pública y justicia
- Política exterior de México
- Movimientos y actores sociales
- Temas relevantes de la coyuntura política

REPORTES



Número especial para la Glosa del Primer Informe de Gobierno

PULSO CIUDADANO (indicadores selectos de opinión pública)

Núm. 38
Septiembre de 2007

La información contenida en este documento es una síntesis de las principales encuestas generadas por diversas empresas. Esta información no refleja la opinión del CESOP ni de la Cámara de Diputados.

Nota sobre las fuentes de información

Este documento ofrece información proveniente de encuestas de opinión, elaboradas y publicadas por iniciativa y responsabilidad de las empresas que, en cada caso, se citan como fuente.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública no solicitó ni patrocinó la elaboración de ninguno de estos estudios. Se pone a disposición de los legisladores y personal técnico de esta Cámara, como parte de las actividades de seguimiento y análisis de la opinión pública que tiene encomendadas este Centro.

Al final de este documento es posible consultar los detalles técnicos de cada una de las encuestas utilizadas, así como la fuente y el responsable de cada estudio.

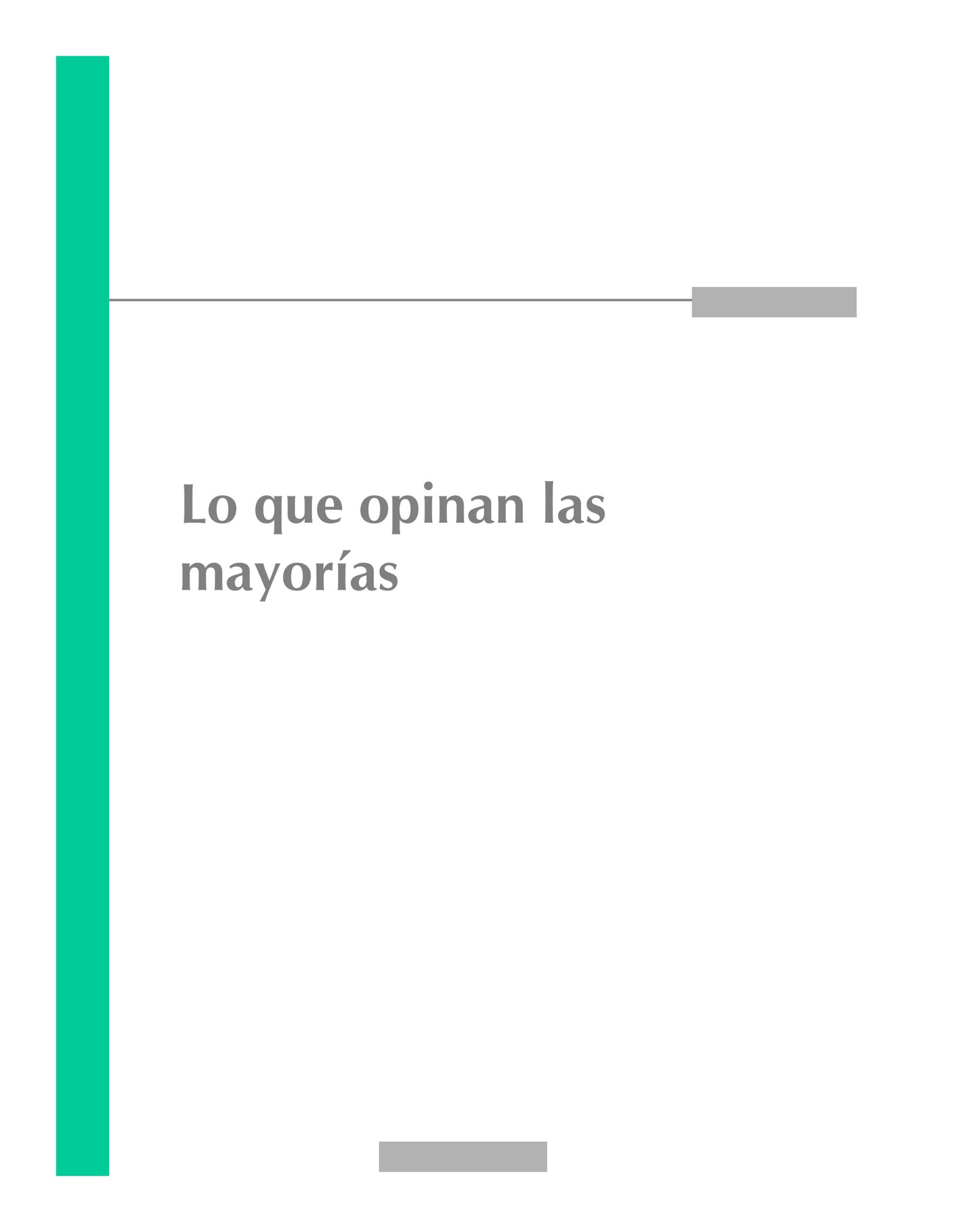
Este documento está disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop

Índice

	Lo que opinan las mayorías.....	6
1.	Evaluación del Poder Ejecutivo	
	Evaluación presidencial.....	12
2.	Evaluación de la economía	
	Percepción sobre la situación de la economía.....	20
3.	Seguridad pública y justicia	
	Percepción de la inseguridad y destitución de mandos de la PFP y AFI.....	24
	Medidas para contrarrestar la delincuencia.....	28
	Plan antidrogas en escuelas del DF.....	30
4.	Política exterior de México	
	Lucha contra el narcotráfico.....	31

Índice

6. Movimientos y actores sociales	
Ejército Popular Revolucionario.....	35
7. Temas relevantes de la coyuntura política	
Visitas presidenciales a México.....	44
Caso Zhenli Ye Gon.....	45
Vitrina metodológica.....	51
Temas publicados en números anteriores.....	55



Lo que opinan las mayorías

Evaluación del Ejecutivo

- 88%** De quienes se identifican con el Partido Acción Nacional aprueba “mucho” o “algo” la forma en la que Felipe Calderón Hinojosa está haciendo su trabajo como presidente.
- 57%** De los entrevistados considera que Felipe Calderón ha hecho hasta ahora lo que se esperaba de él.
- 55%** De la población mexicana “nunca cree” o “cree pocas veces” en las declaraciones del Presidente.
- 55%** Está “muy” o “algo” satisfecho con el respeto que se le ha dado a los derechos humanos durante del gobierno del Presidente Felipe Calderón.
- 75%** De los ciudadanos está de acuerdo con la manera de trabajar de los gobernadores.
- 56%** Está de acuerdo con la manera de gobernar de los alcaldes.

Percepción sobre la situación económica

- 66%** De la ciudadanía opina que la situación económica del país es “peor” o “igual de mala” a la que vivíamos hace un año.

Percepción sobre la inseguridad

Encuesta en el DF

- 54%** De los capitalinos cree que las pruebas médicas para detectar el consumo de drogas en las escuelas sí reducirán el problema del narcotráfico.
- 96%** De los padres de familia está de acuerdo con que en las escuelas del DF se realicen pruebas antidoping a alumnos y al personal escolar, además de que se revisen mochilas y se instalen detectores de metales.
- 65%** De la población con hijos prefiere que se detecten adicciones aunque se atente contra los derechos humanos de los estudiantes.
- 60%** De los padres de familia cree que las pruebas médicas para detectar el consumo de drogas deben realizarse a cualquier alumno.

Relación Iglesia-Estado

- 80%** De la población mexicana está “de acuerdo” o “de acuerdo en parte” con que en el país los asuntos políticos del Estado estén separados de los asuntos de la Iglesia.
- 56%** Cree que los obispos y sacerdotes critican “mucho” al gobierno.
- 82%** De la ciudadanía le parece mal que la Iglesia participe en asuntos políticos.

- 89%** Está en desacuerdo en que los sacerdotes puedan usar sus actos religiosos para tratar asuntos políticos y electorales. Además la mayoría de los mexicanos se opone a que puedan ser candidatos a puestos de elección popular.
- 50%** Dice que los sacerdotes o ministros religiosos gozan de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos.
- 60%** Está en desacuerdo en que el cardenal Norberto Rivera Carrera opine sobre los asuntos políticos del país.

Lucha contra el narcotráfico

- 51%** Cree que México está negociando ayuda de Estados Unidos para combatir a los narcotraficantes.
- 58%** Opina que el gobierno mexicano necesita apoyo directo Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico.
- 69%** Estaría de acuerdo con que los policías y militares mexicanos recibieran capacitación de Estados Unidos para combatir el narcotráfico.
- 71%** Estaría de acuerdo con que el gobierno mexicano recibiera dinero de Estados Unidos para combatir el narco.
- 77%** De la ciudadanía estaría en desacuerdo con que el gobierno estadounidense mandara tropas a México para luchar contra el narco.

Atentados terroristas

- 75%** De la población mexicana ve amenazada la seguridad del país a raíz de las explosiones en ductos de Pemex en Guanajuato y Querétaro.
- 70%** Está “poco” o “nada” seguro de que el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa pueda evitar nuevos atentados de este tipo.
- 59%** De la ciudadanía opina que el Ejército Popular Revolucionario tiene la capacidad y la fuerza para realizar atentados de esta magnitud.
- 57%** Cree que el EPR representa una amenaza real para el gobierno de Felipe Calderón.
- 53%** Opina que las explosiones en Pemex no son un invento del gobierno federal para distraer a la opinión pública del caso Zhenli Ye Gon.
- 60%** No cree que el Ejército Popular Revolucionario haya provocado las explosiones.
- 57%** Considera que la tardanza del gobierno de dar a conocer esta información es porque la tenía escondida y no quiso alarmar a la población.
- 60%** Dice que tanto el gobierno de Felipe Calderón como el de Ulises Ruiz están escondiendo a dos presuntos detenidos del EPR para no dejarlos libres.
- 69%** De los entrevistados cree que el gobierno no puede ceder ante una presión terrorista.

Política interna

60% De la población opina que la visita del presidente de Brasil, Luiz Inácio da Silva a México fue muy útil para el país. Lo mismo dicen de la visita de la presidenta de Chile, Michelle Bachelet y del presidente de España, José Luis Rodríguez Zapatero, con 52 y 51 por ciento respectivamente.

Caso Zhenli Ye Gon

63% De la ciudadanía cree que es falso que el dinero encontrado en la casa del empresario chino Zhenli Ye Gon proviene de la campaña de Felipe Calderón Hinojosa.

64% Opina que este acontecimiento es una estrategia que busca desprestigiar al presidente.

52% Piensa que los recursos utilizados en la campaña del presidente Felipe Calderón fueron legales.

63% Cree que el caso de Zhenli Ye Gon perjudicará la imagen del gobierno de Calderón.

61% De los entrevistados opina que es falso que el dinero confiscado no es de él y que fue amenazado por políticos mexicanos.

53% Considera falso que el gobierno federal esté manipulando el caso del empresario chino para acusarlo injustamente.

- 54%** Piensa que Zhenli Ye Gon debe ser juzgado en México.
- 66%** Opina que éste enfrentaría un juicio más justo en Estados Unidos.
- 75%** Dice que el empresario es responsable de los delitos que se le acusa.
- 85%** Cree que en el caso del empresario chino Zhenli Ye Gon hay funcionarios públicos implicados.





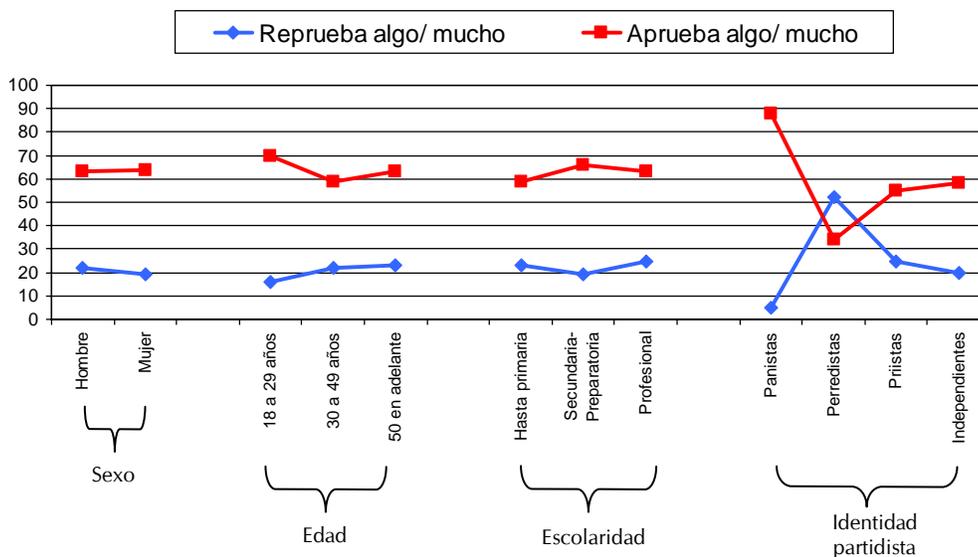
1

Evaluación del Poder Ejecutivo

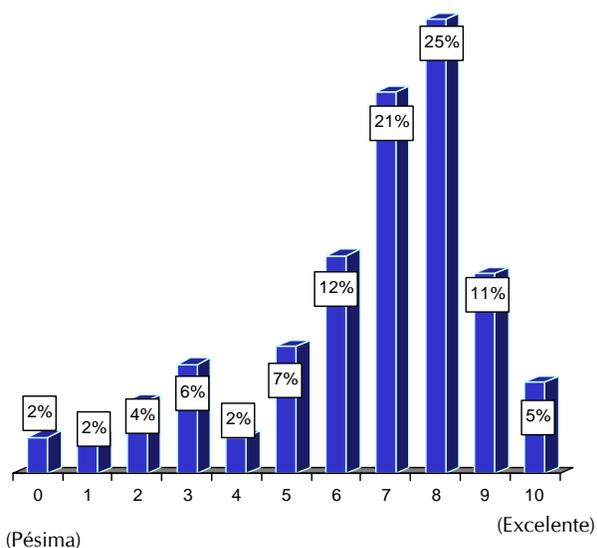


En términos generales, ¿usted aprueba o reprueba el trabajo que está haciendo Felipe Calderón como presidente de la República?

Por segmentos de la población



¿Y en una escala del 0 al 10 como en la escuela, donde del 0 al 5 es reprobado y del 6 al 10 es aprobado, ¿qué calificación le daría al trabajo que está haciendo Felipe Calderón como presidente de la República?

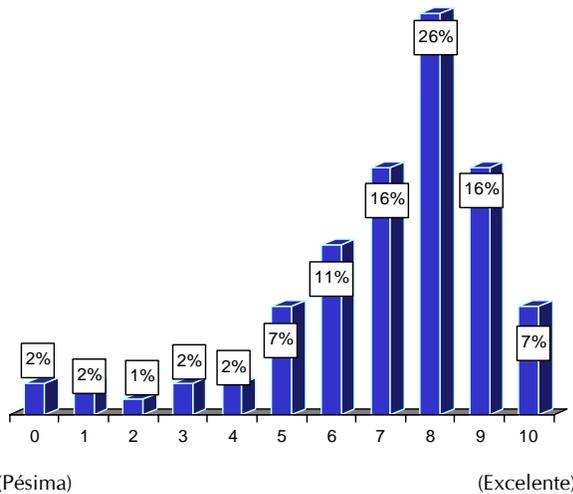


	Promedio			Variación
	Enero	Abril	Agosto	Abril - Agosto
Panistas	7.7	8.2	7.5	-0.7
Priístas	5.9	6.9	6.2	-0.7
Perredistas	4.8	5.7	5.3	-0.4
Independientes	6.0	6.6	6.6	-
Promedio total	6.5	7.0	6.6	-0.4

Fuente: *El Universal*, 13 de agosto de 2007, pp. A1 y A10.

Vivienda nacional del 4 al 9 de agosto de 2007

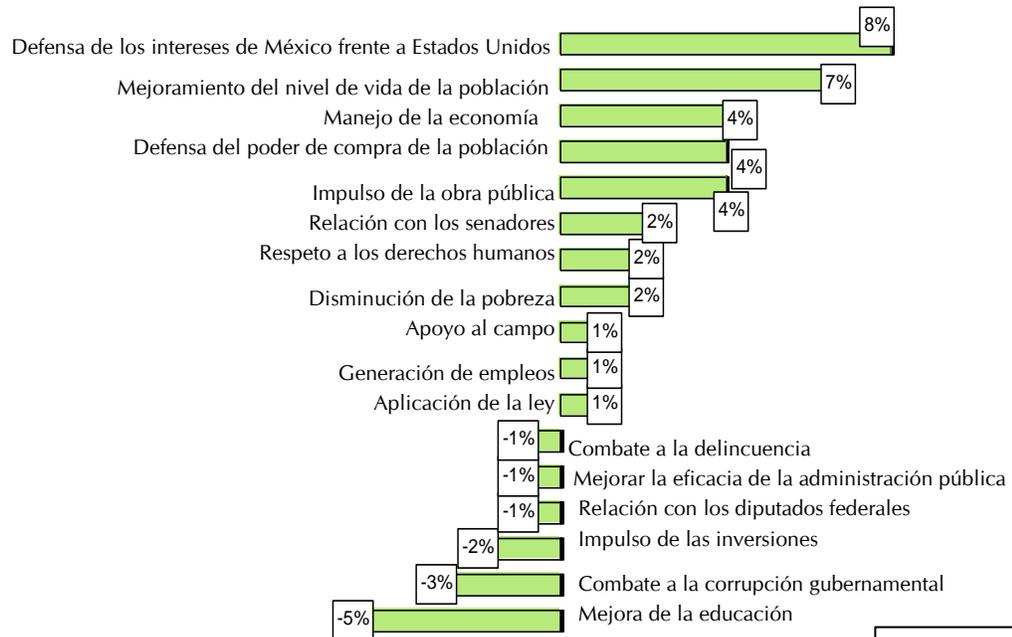
Siguiendo esa misma escala, ¿qué calificación le daría al presidente Felipe Calderón como persona?



	Promedio		Variación
	Enero	Abril	Abril - Agosto
Panistas	8.4	8.2	-0.2
Prístas	7.3	6.6	-0.7
Perredistas	6.0	5.4	-0.6
Independientes	7.0	6.8	-0.2
Promedio total	7.4	7.0	-0.4

Por favor, dígame si usted está satisfecho o insatisfecho con el trabajo que está haciendo el gobierno de Felipe Calderón en cada una de las siguientes áreas.

Variación porcentual en la satisfacción ciudadana con el gobierno de Calderón (abril-agosto)



Fuente: *El Universal*, 13 de agosto de 2007, pp. A1 y A10.

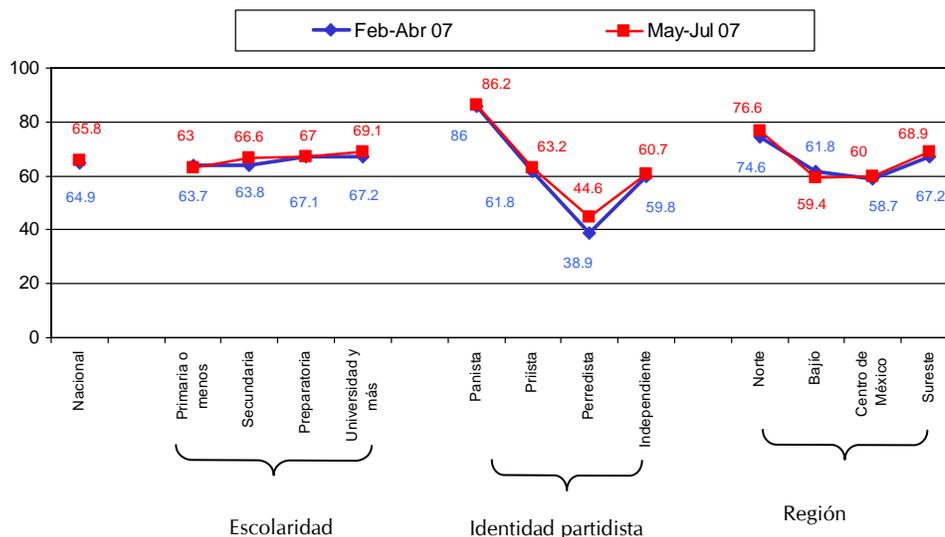
Vivienda nacional del 4 al 9 de agosto de 2007

Principal problema del país

	Feb-Abr/ 07	Mar-May/ 07	Abr-Jun/ 07	May- Jul/ 07
La crisis económica	23.9	26.6	24.5	24.5
Inseguridad/ Delincuencia	23.1	22.6	23.1	24.4
El desempleo	14.9	14.6	15.6	16.1
La pobreza	11.6	10.4	9.6	8.7
El narcotráfico	5.7	7.6	8.3	7.6
Corrupción	5.8	5.9	6.0	6.1
Drogadicción	2.0	2.1	2.3	2.7
Salarios bajos	3.9	3.1	3.2	3.1
Situación del campo	1.8	1.6	1.8	1.3
Educación	1.0	1.2	1.2	1.2

Porcentaje que está de acuerdo con el presidente

Por segmentos de la población

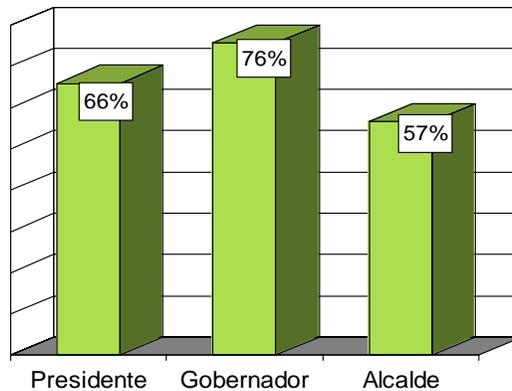


Fuente: Consulta Mitofsky, *Boletín Semanal de Consulta*, Núm. 227, junio de 2007.

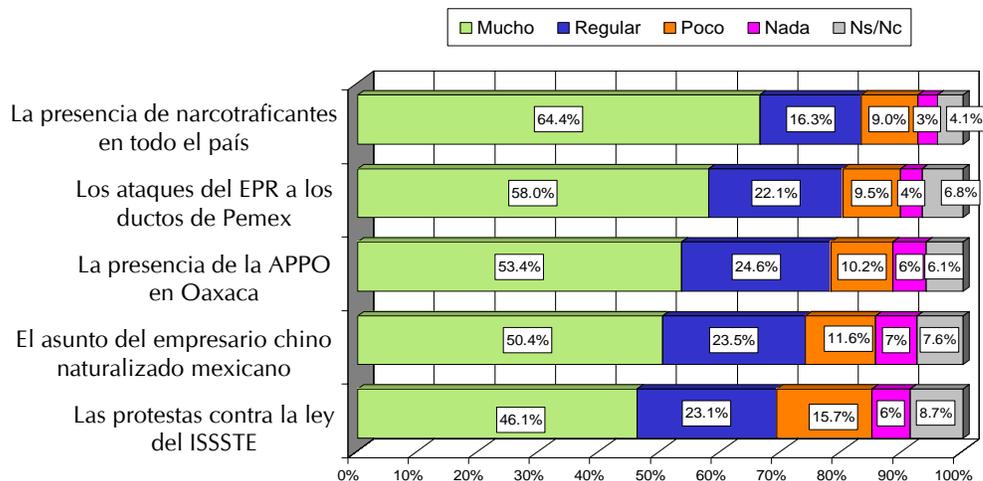
Vivienda nacional del 27 al 31 de julio de 2007

Otras autoridades

*Evaluación promedio
Mayo-Julio 2007*



¿Qué tanto cree usted que deben preocupar al gobierno de Felipe Calderón... considera que la debe preocupar mucho, poco, nada?

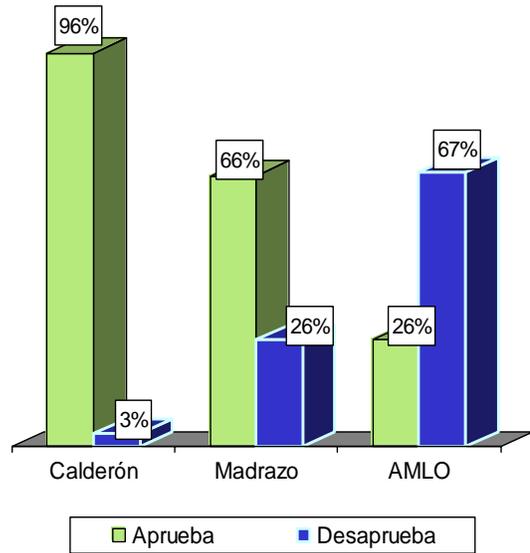
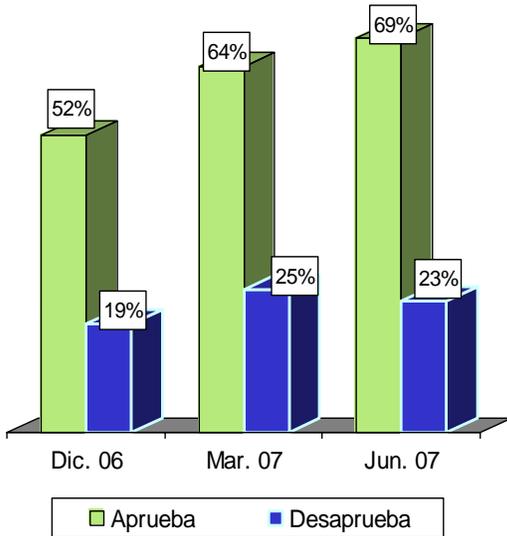


Fuente: Consulta Mitofsky, Boletín Semanal de Consulta, Núm. 227, junio de 2007.

Vivienda nacional
del 27 al 31 de julio
de 2007

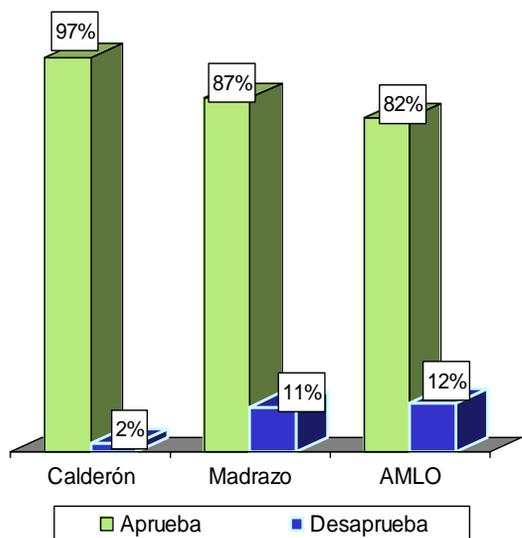
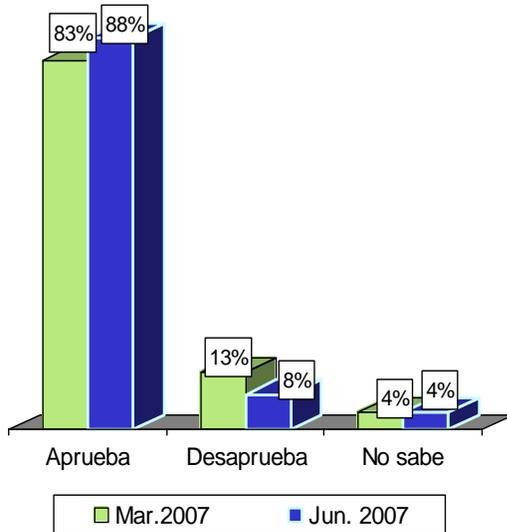
En general, ¿usted aprueba o desaprueba la labor realizada por Felipe Calderón como Presidente de la República?

Según preferencia electoral



¿Aprueba usted o desaprueba los operativos realizados por el gobierno de Felipe Calderón para combatir el narcotráfico en el país?

Según preferencia electoral

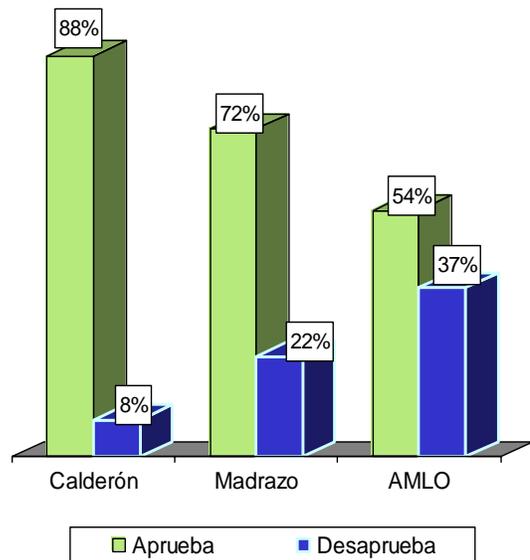
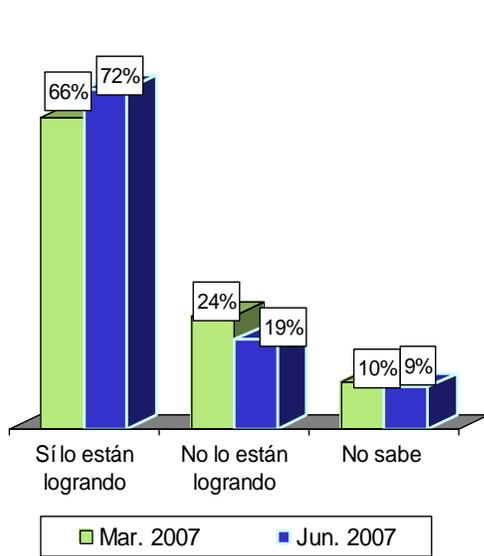


Fuente: *El Economista*, 3 de julio del 2007, p. 37, con base en una encuesta del Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas SC (GEA-ISA)

Del 16 al 18 de junio de 2007.

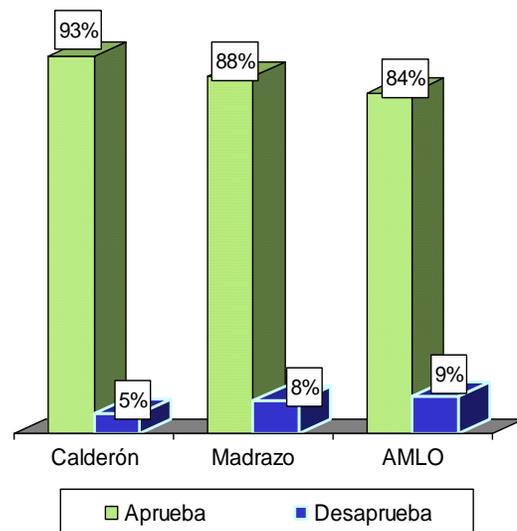
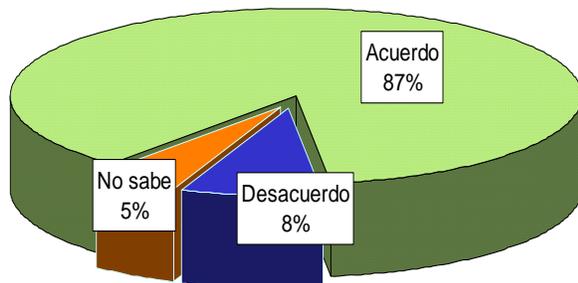
¿Cree que los operativos realizados por el gobierno de Calderón para combatir el narcotráfico están o no están logrando sus objetivos?

Según preferencia electoral



¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que el Ejército mexicano participe directamente en los operativos para combatir al narcotráfico?

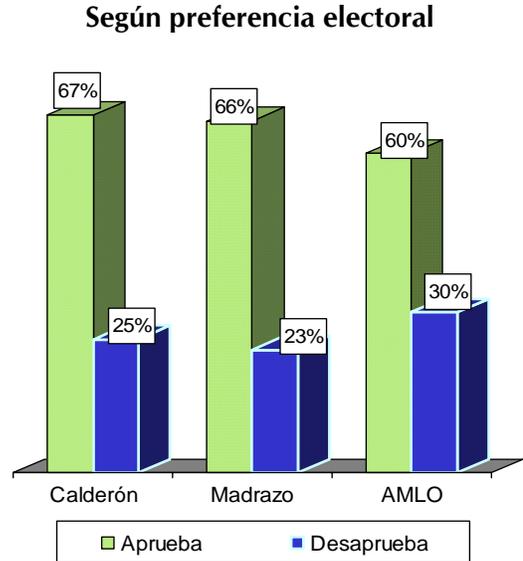
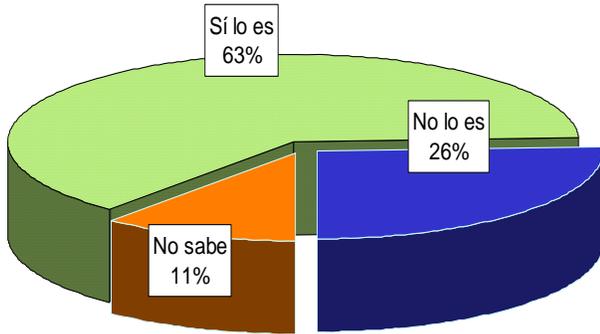
Según preferencia electoral



Fuente: *El Economista*, 3 de julio del 2007, p. 37, con base en una encuesta del Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas SC (GEA-ISA)

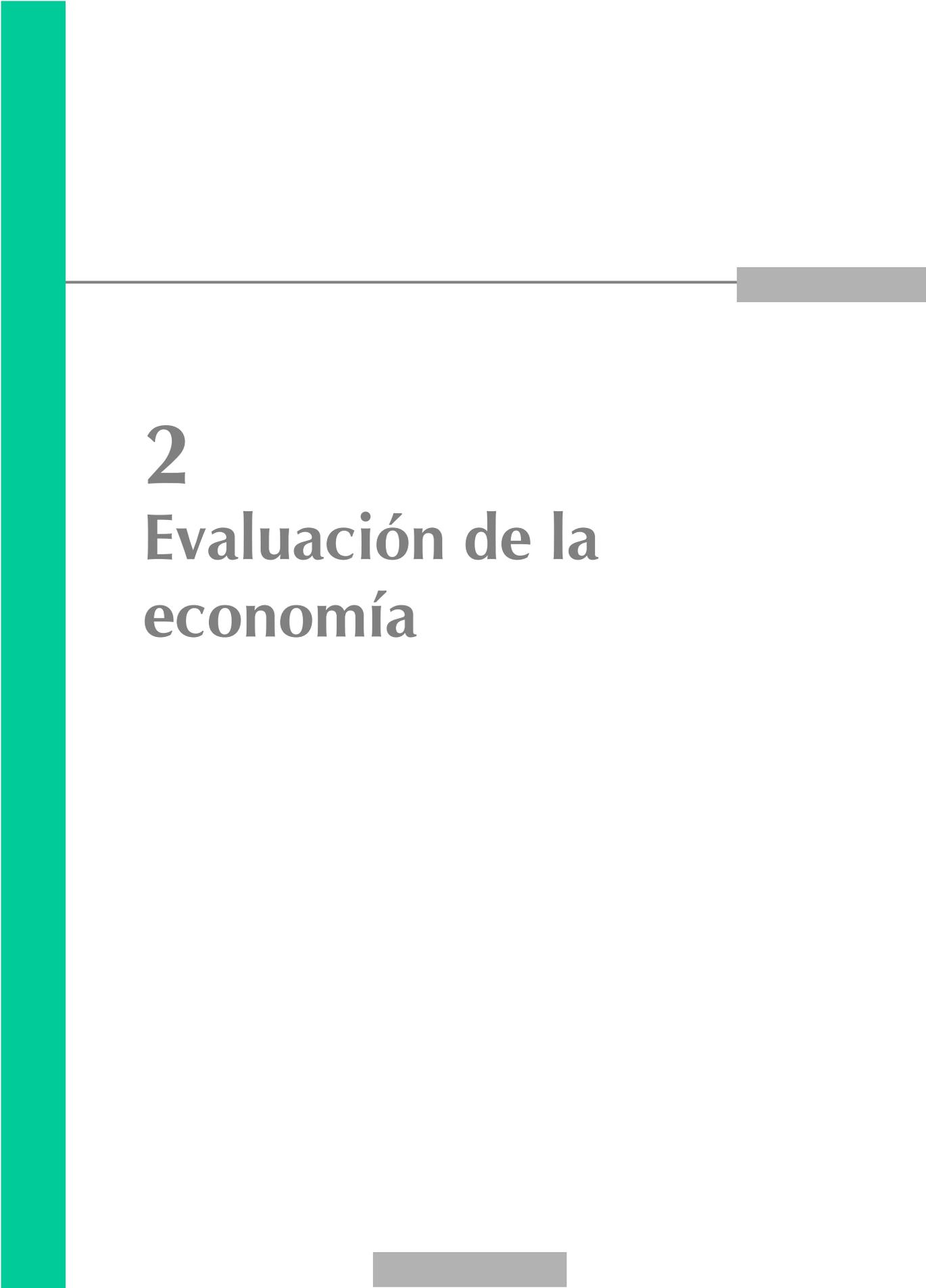
Del 16 al 18 de junio de 2007.

¿Cree usted que el combate contra el narcotráfico que está llevando adelante el gobierno de Calderón es o no es realmente una guerra?



Fuente: *El Economista*, 3 de julio del 2007, p. 37, con base en una encuesta del Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas SC (GEA-ISA)

Del 16 al 18 de junio de 2007.

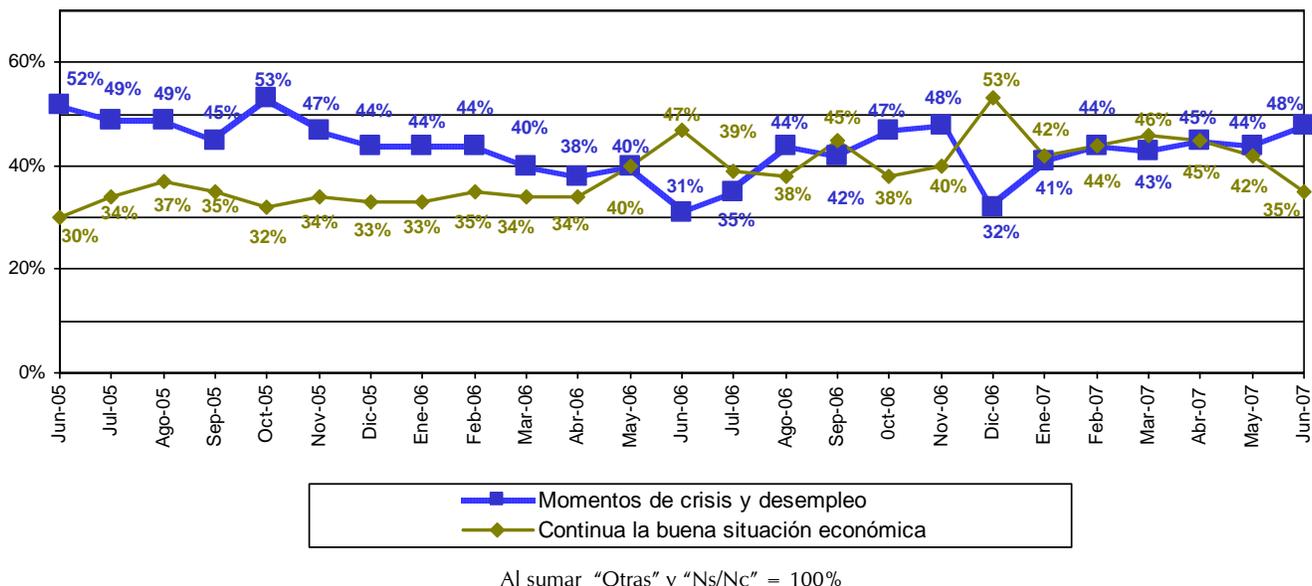


2

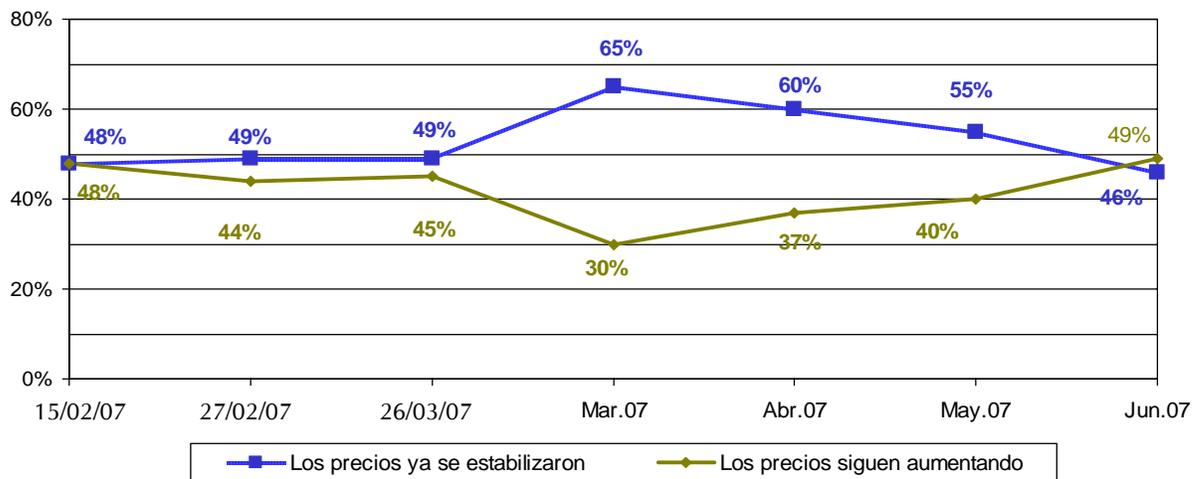
Evaluación de la economía

Percepción sobre la situación económica

Viendo a futuro, ¿qué cree usted que es más probable en el país: que haya buena situación económica a lo largo de los próximos cinco años o cree que habrá momentos fuertes de desempleo y crisis?



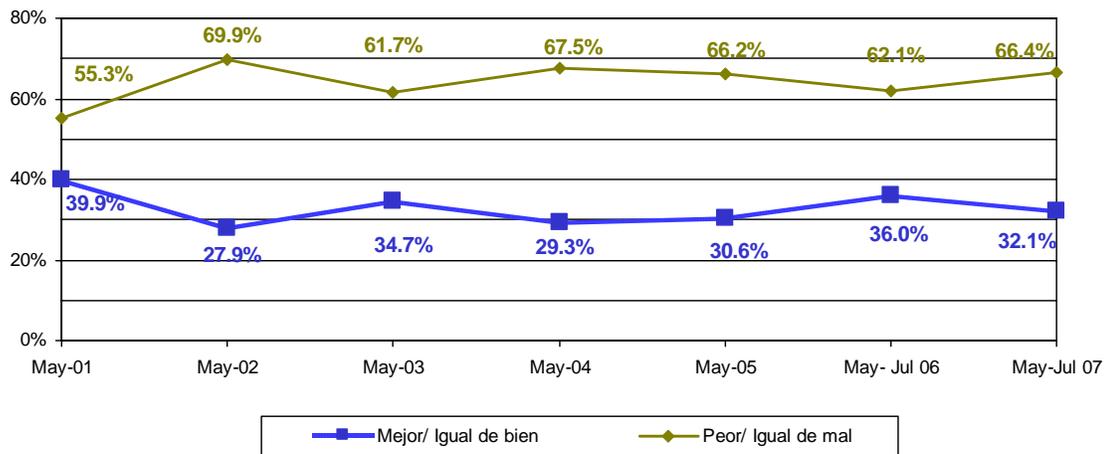
Como sabe, en el mes de enero aumentó el precio de la tortilla y algunos productos. Con lo que usted ha visto, en este momento, ¿los precios de los productos básicos siguen aumentando o los precios ya se estabilizaron?



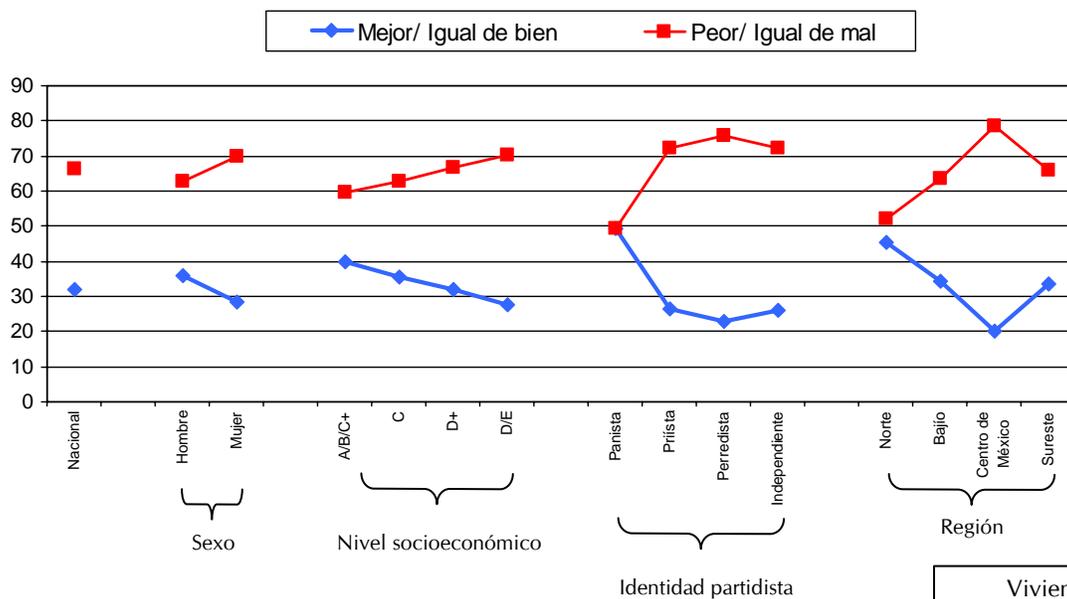
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, Acontecer Nacional y Opinión Pública, junio de 2007.

Telefónica nacional
4, 11, 18 y 25
de junio de 2007

Situación económica del país

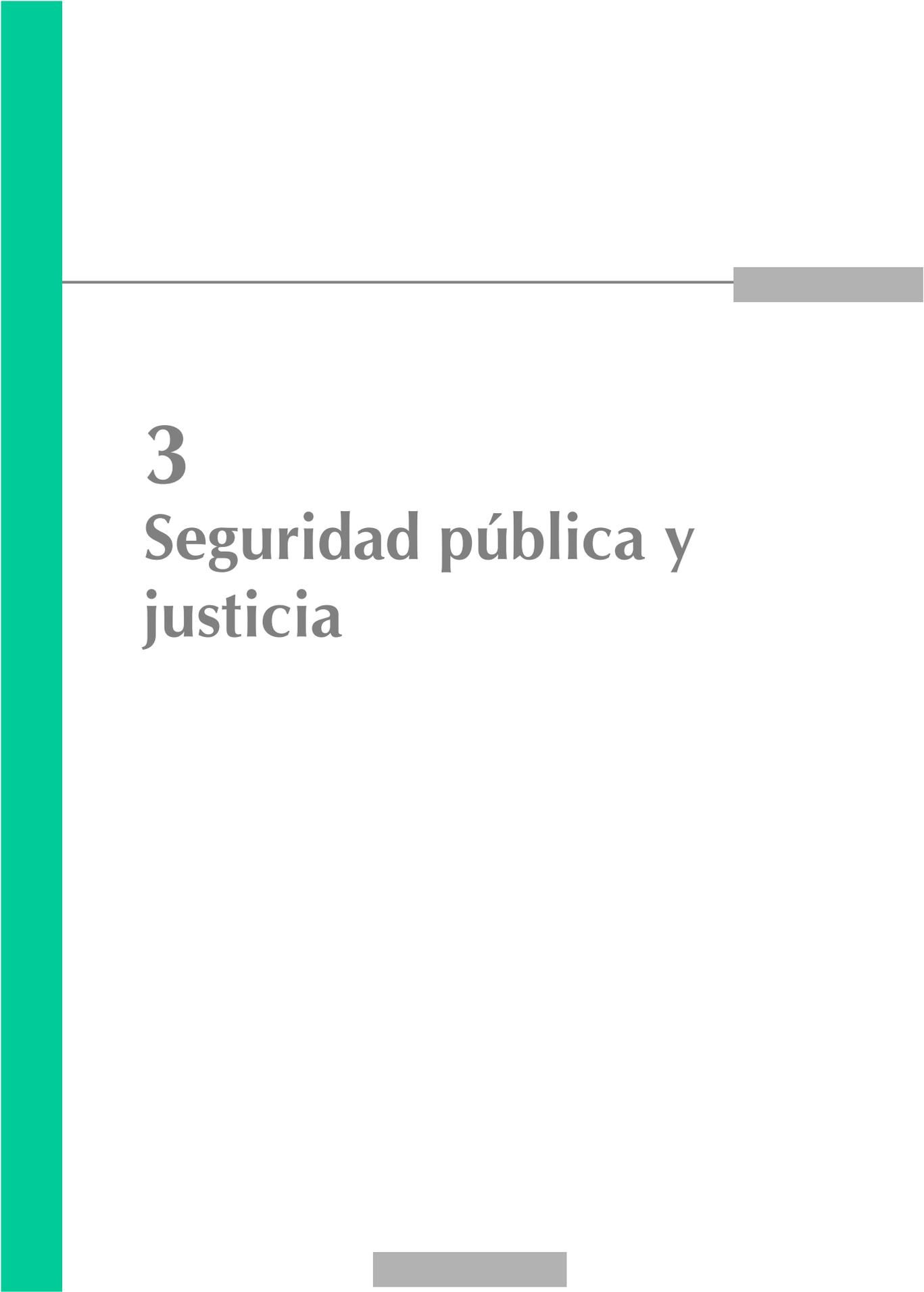


Por segmentos de la población



Vivienda nacional del 26 al 30 de enero, del 16 al 19 de febrero, del 24 al 28 de marzo, del 27 al 30 de abril, del 26 al 30 de mayo, del 28 al 30 de junio y del 27 al 31 de julio de 2007

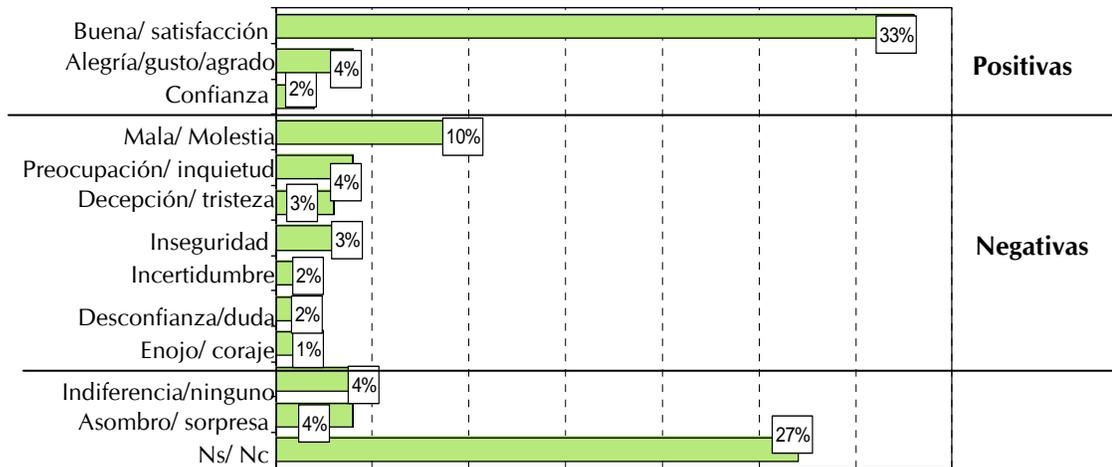
Fuente: Consulta Mitofsky, *Boletín Semanal de Consulta*, Núm. 227, junio de 2007.



3

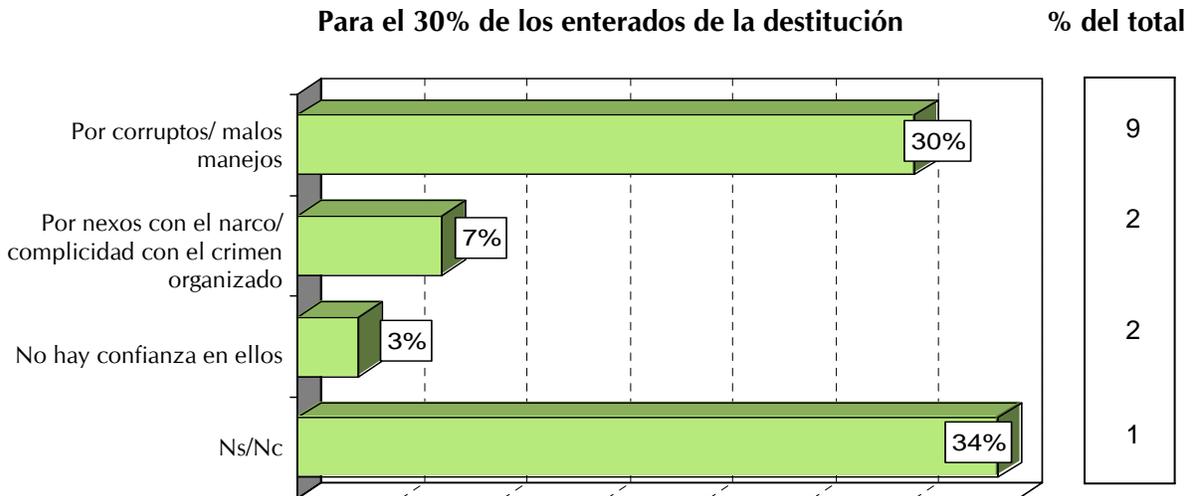
Seguridad pública y justicia

En efecto, recientemente se dio a conocer que la Secretaría de Seguridad Pública destituyó a los mandos de la PFP y la AFI de todos los estados de la República, excepto de Veracruz y los del DF. Dígame en sus palabras ¿Qué sensación le causa esta noticia?



Al sumar "Otro" = 100%

Dígame, con lo que usted sabe o ha escuchado, ¿cuál fue la razón de la destitución de estos funcionarios?

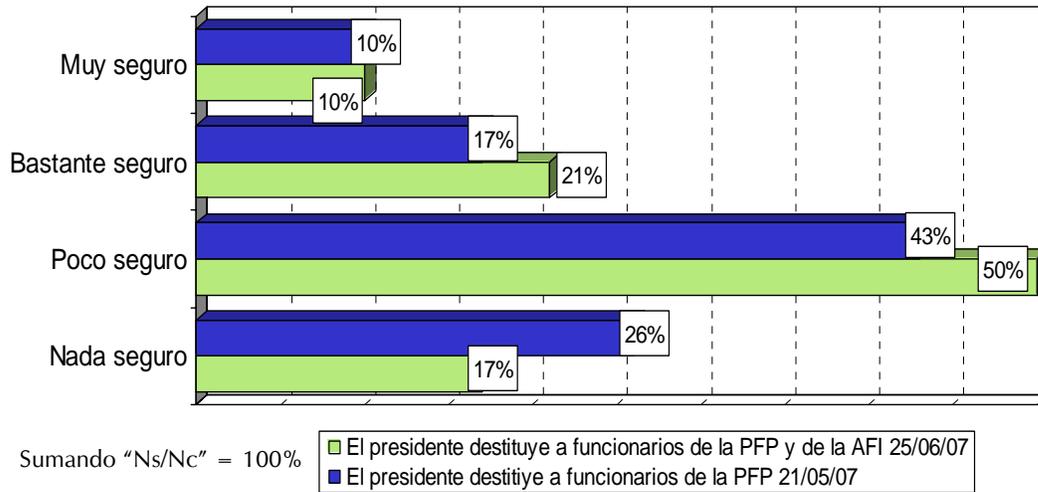


Al sumar "Otro" = 100%

Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, Acontecer Nacional y Opinión Pública, junio de 2007.

Telefónica nacional
25 de junio de 2007

¿Y su opinión, ¿qué tan seguro está usted de que esta medida tenga un impacto real para reducir el narcotráfico y debilitar a las organizaciones criminales?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, Acontecer Nacional y Opinión Pública, junio de 2007.

Telefónica nacional
25 de junio de 2007

¿De qué delito fue víctima?

¿En los últimos doce meses usted ha sido víctima de algún delito?

Porcentaje que respondió "sí"

	MAR.	JUN.
Zona Metropolitana	19%	17%
Distrito Federal	17%	17%
Municipios conurbados	22%	19%

	DISTRITO FEDERAL		CONURBADOS	
	MAR	JUN	MAR	JUN
Asalto a su persona	65%	62%	62%	66%
Robo de auto o autopartes	15%	17%	14%	7%
Asalto a casa habitación	5%	5%	8%	11%
Violación o intento de violación	1%	1%	0%	0%
Secuestro exprés	3%	1%	1%	2%
Otro	11%	14%	14%	14%

Fuente: Reforma, 3 de julio de 2007, p. 7, sección: Justicia.

Vivienda DF y zona conurbada del Estado de México 2, 3, 9 y 10 de junio de 2007

¿El delito lo cometió un solo delincuente o una banda?

	DISTRITO FEDERAL		CONURBADOS	
	MAR	JUN	MAR	JUN
Una banda	62%	60%	69%	60%
Un delincuente	35%	38%	30%	39%
No específico	3%	2%	1%	1%

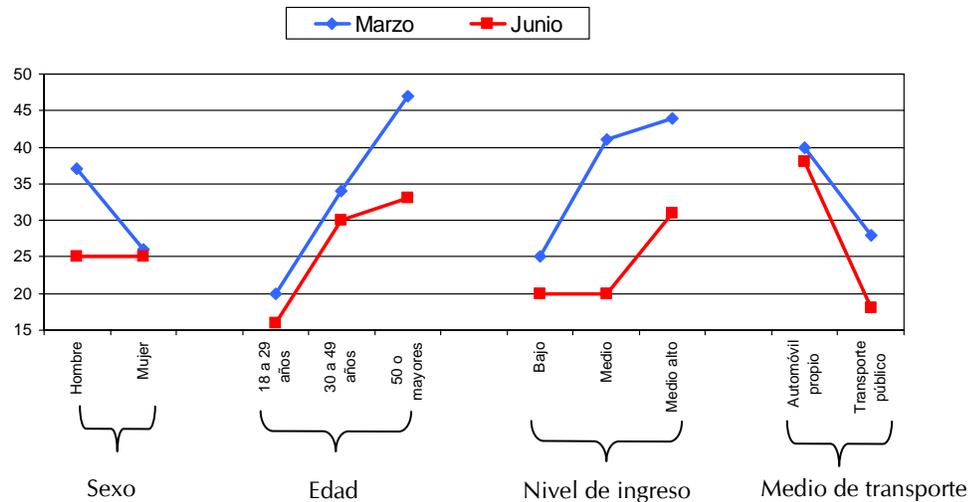
¿Denunció o no este delito ante las autoridades?

Porcentaje que respondió "sí"

	MAR.	JUN.	VAR.
Zona Metropolitana	32%	25%	-7
Distrito Federal	33%	28%	-5
Municipios conurbados	31%	20%	-11

Porcentaje que sí denunció el delito ante las autoridades

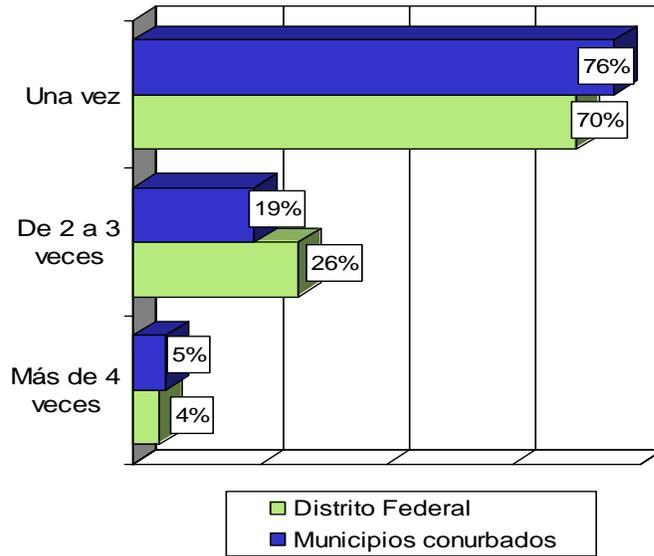
Por segmentos de la población



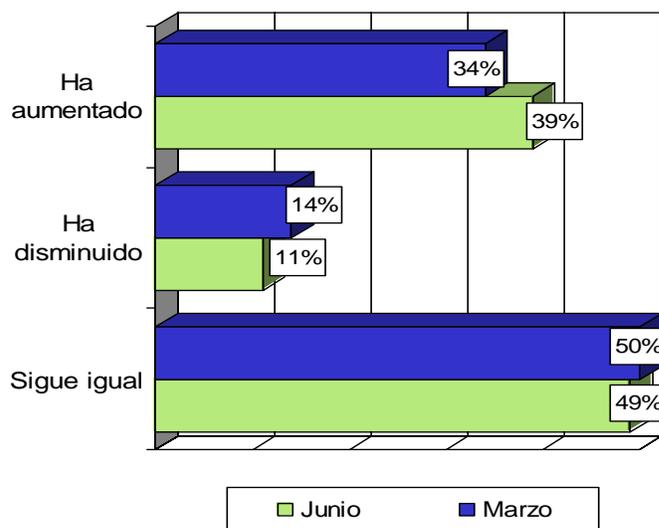
Vivienda DF y zona conurbada del Estado de México
2, 3, 9 y 10 de junio de 2007

Fuente: Reforma, 3 de julio de 2007, p. 7, sección: Justicia.

En los últimos doce meses, ¿cuántas veces ha sido usted víctima de un delito?



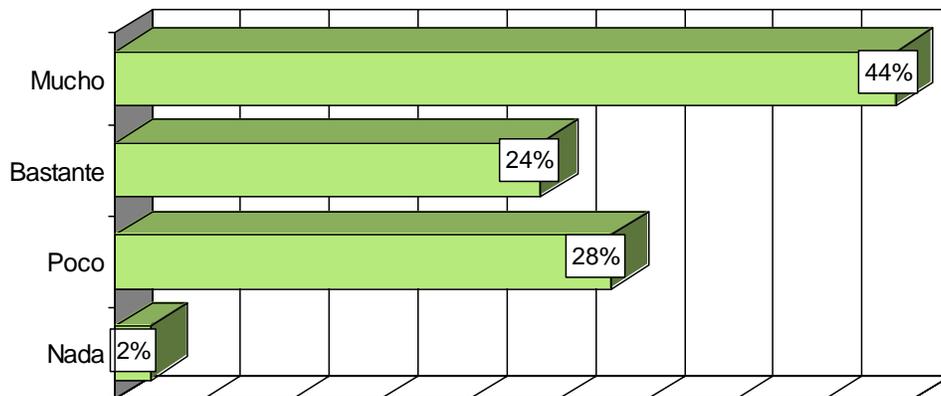
En los últimos doce meses, ¿diría que la delincuencia en la Ciudad de México...?



Vivienda DF y zona conurbada del Estado de México
2, 3, 9 y 10 de junio de 2007

Fuente: Reforma, 3 de julio de 2007, p. 7, sección: Justicia.

Recientemente el Presidente anunció el programa “Limpiemos México que busca complementar con acciones sociales los operativos policiacos y militares contra los delincuentes que venden droga, ¿qué tanto cree usted que este programa contribuya a un mejor combate contra la delincuencia?

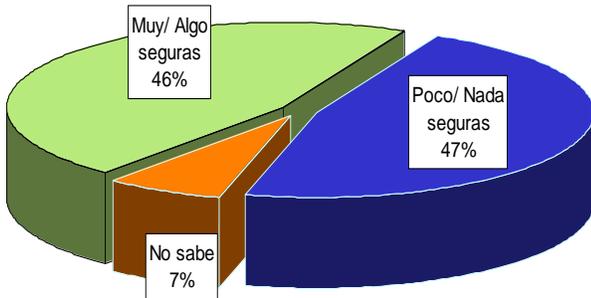


Al sumar "Ns/Nc" = 100%

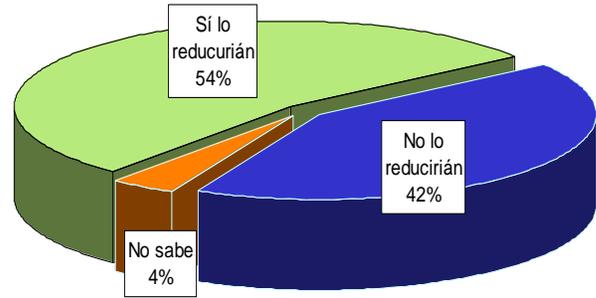
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2007.

Telefónica nacional
10 y 11 de julio
de 2007

En su opinión, ¿qué tan seguras son las escuelas en el Distrito Federal?



¿Cree que las pruebas médicas para detectar el consumo de drogas en las escuelas reducirán el problema del narcotráfico?



¿Usted está de acuerdo en desacuerdo con que en las escuelas del Distrito Federal...?

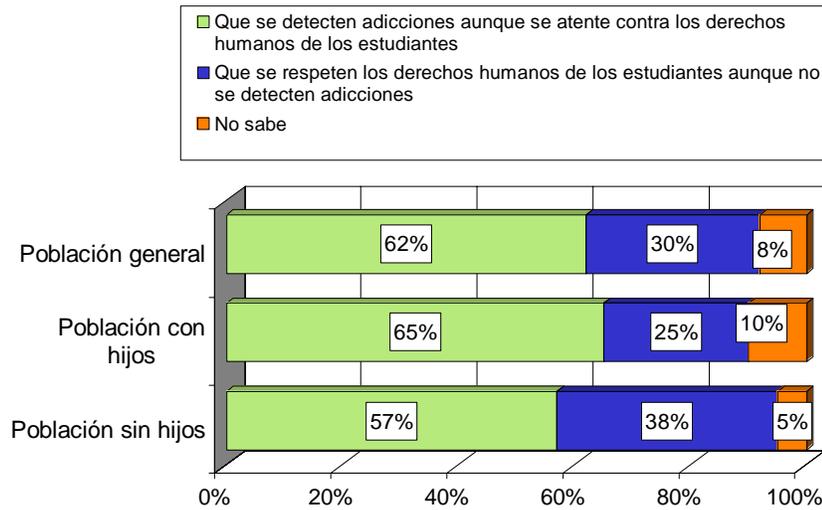
Porcentaje que está de acuerdo

	Población General	Tiene hijos	No tiene hijos
Se realicen pruebas médicas a maestros y personal de intendencia para detectar consumo de drogas	93%	96%	88%
Se revisen las mochilas de los alumnos	88%	93%	77%
Se instalen detectores de metales	87%	90%	83%
Se realicen pruebas médicas a los alumnos para detectar consumo de drogas	83%	87%	75%

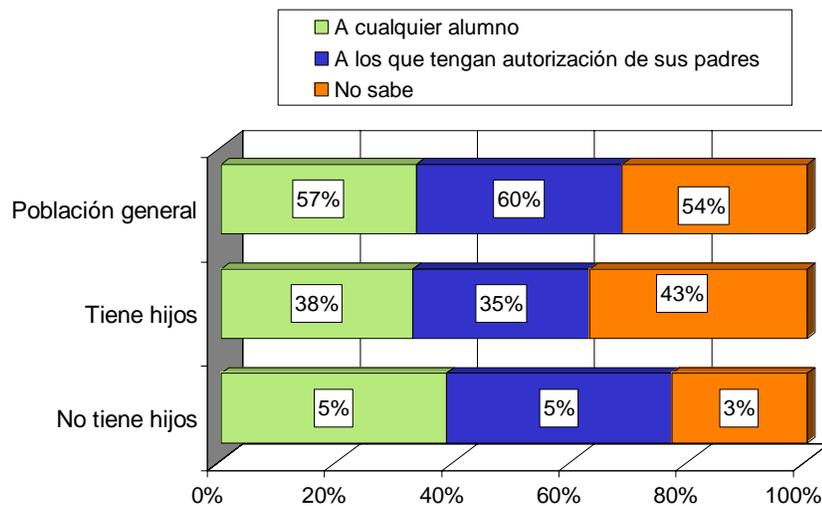
Fuente: *Reforma*, 20 de agosto de 2007, pp. 1 y 2, sección: Ciudad.

Telefónica DF
7 y 8 de julio
de 2007

Respecto a la aplicación de pruebas médicas para detectar el consumo de drogas en las escuelas, ¿usted qué prefiere?



¿Cree que las pruebas médicas para detectar el consumo de drogas deben realizarse a cualquier alumno o sólo a los que tengan autorización de sus padres?



Fuente: Reforma, 20 de agosto de 2007, pp. 1 y 2, sección: Ciudad.

Telefónica DF
7 y 8 de julio
de 2007



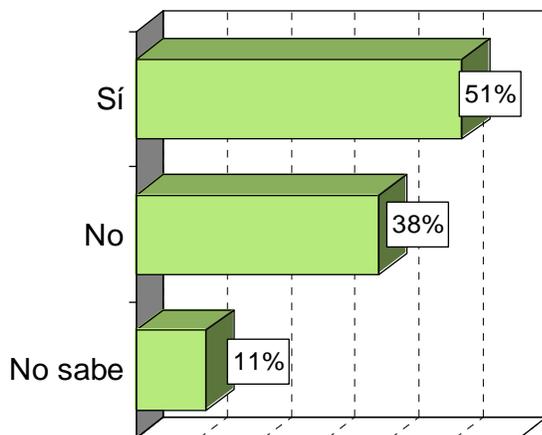


4

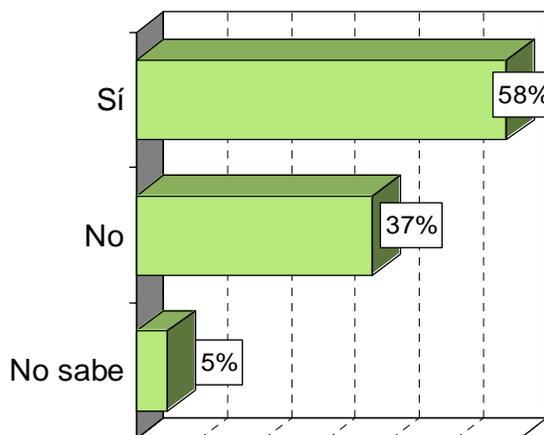
Política exterior de México



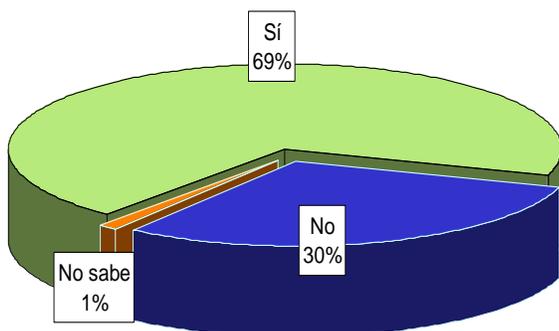
Por lo que usted sabe o ha escuchado, ¿cree que el gobierno mexicano esté negociando ayuda de EU para combatir a los narcotraficantes o no?



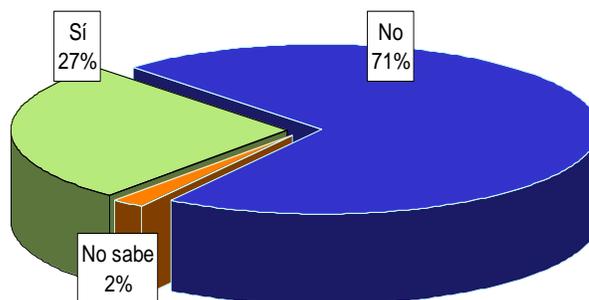
En los últimos días se ha especulado sobre si EU va instrumentar en México un plan para combatir el narcotráfico como el que se aplicó en Colombia en la década de los ochenta. ¿Usted cree que en México necesita apoyo directo de EU para la lucha contra el narcotráfico o no?



¿Usted estaría de acuerdo con que en México los policías y militares recibieran capacitación de EU para su lucha contra el narco?



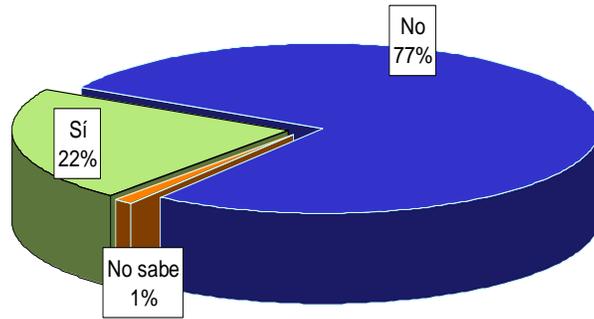
¿Usted estaría de acuerdo con que el gobierno mexicano recibiera dinero de EU para combatir el narco?



Fuente: Milenio Diario, 18 de junio de 2007, p. 41, con base en una encuesta de María de las Heras.

Telefónica nacional
16 de junio
de 2007

¿Usted estaría de acuerdo con que EU mandara tropas a México para combatir a los narcotraficantes?



Fuente: *Milenio Diario*, 18 de junio de 2007, p. 41, con base en una encuesta de María de las Heras.

Telefónica nacional
16 de junio
de 2007





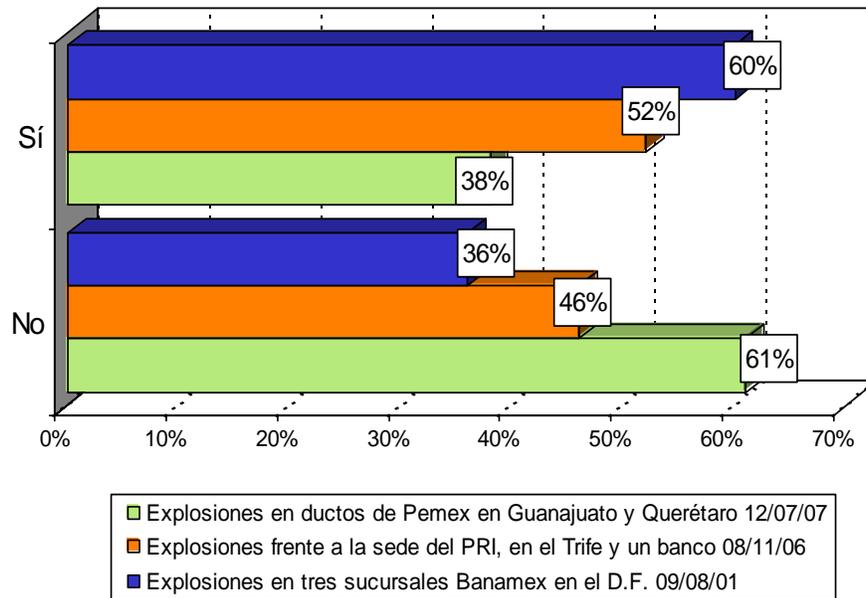


5

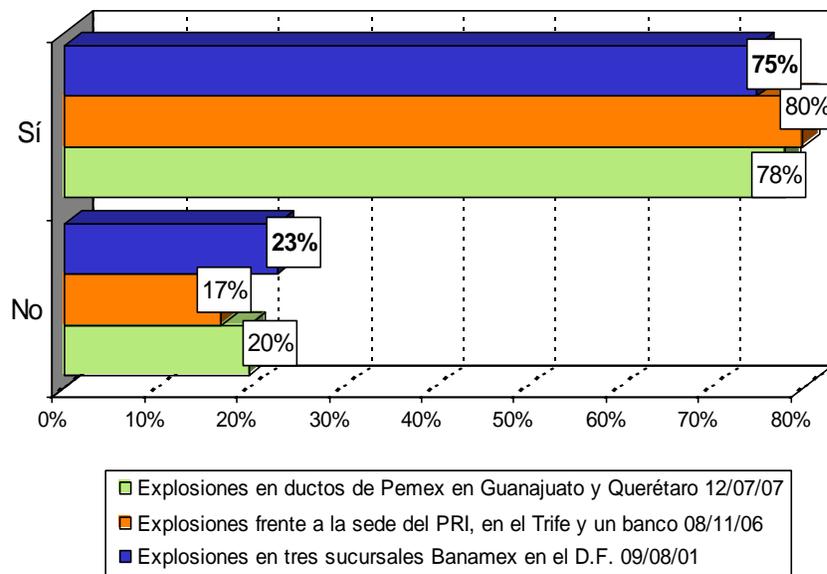
Movimientos y actores sociales



A raíz de los siguientes hechos, ¿usted siente amenazada o no su seguridad personal?



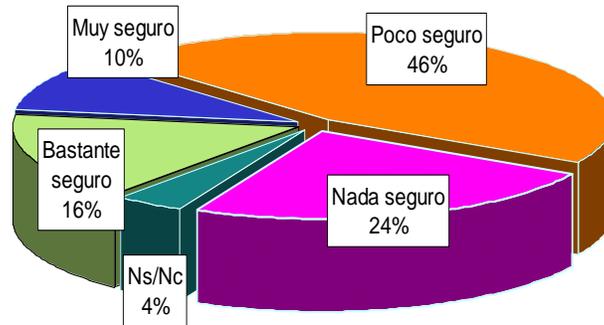
Y ¿usted siente amenazada o no la seguridad del país?



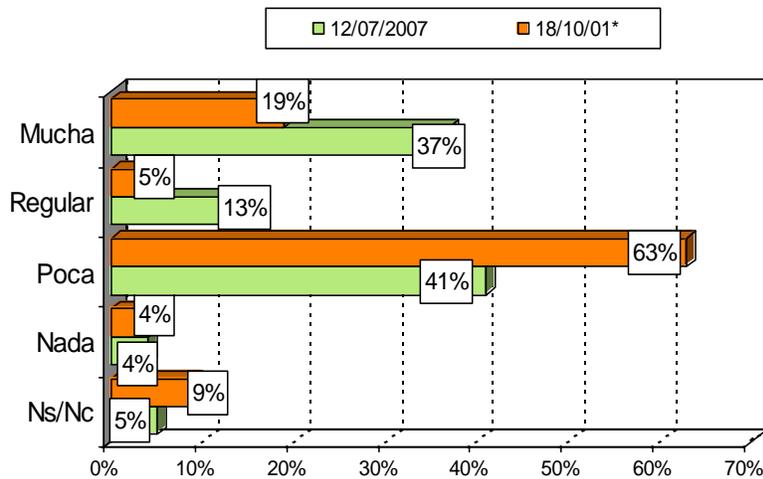
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, Acontecer Nacional y Opinión Pública, julio de 2007.

Telefónica nacional
11 y 12 de julio
de 2007

Y dígame ¿qué tan seguro está usted de que el gobierno de Felipe Calderón pueda evitar nuevos atentados de este tipo?



¿Y que tanta capacidad cree que tiene el gobierno de Felipe Calderón para controlar acciones guerrilleras de grupos como el Ejército Popular Revolucionario?

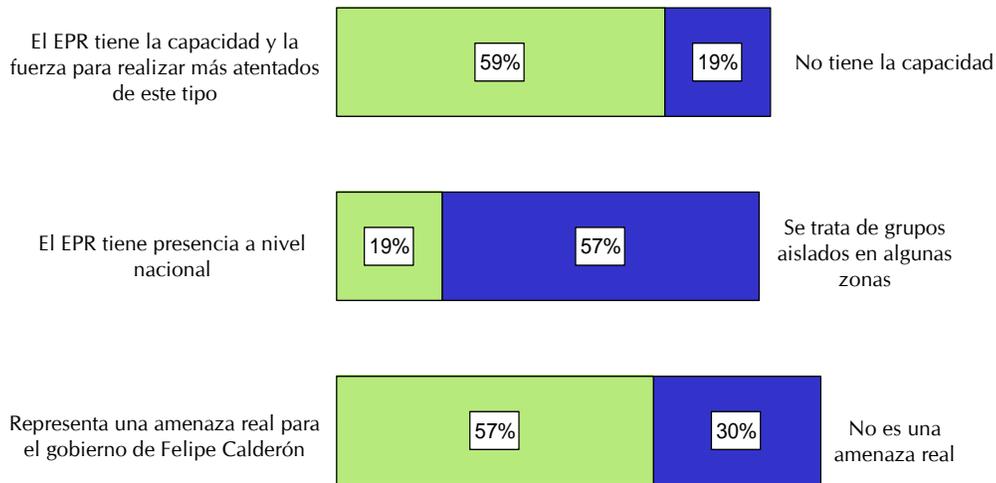


*Se preguntó: ¿qué tanto control tiene el gobierno de Vicente Fox sobre guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo o el Ejército Popular Revolucionario?

Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2007.

Telefónica nacional
11 y 12 de julio
de 2007

Dígame ¿con lo que usted sabe o ha escuchado....?

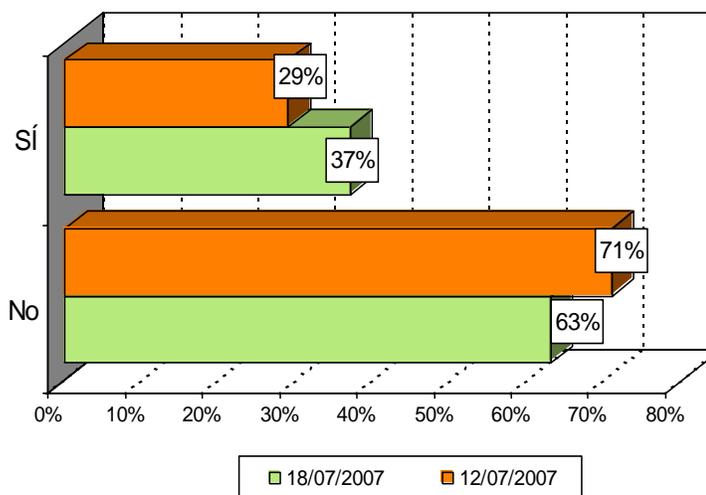


Al sumar "Ns/Nc" = 100%

Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2007.

Telefónica nacional
11 y 12 de julio
de 2007

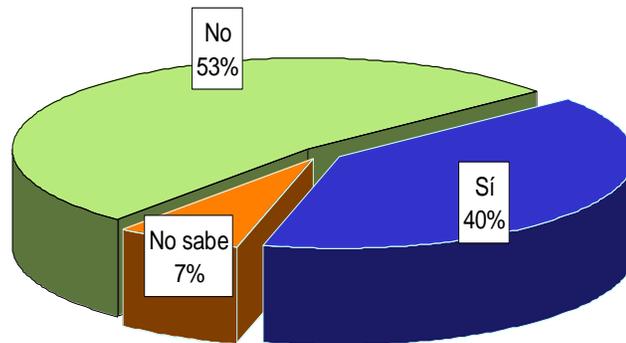
Dígame por favor si antes de que yo se lo mencionara, ¿había oído hablar o no del EPR (Ejército Popular Revolucionario)?



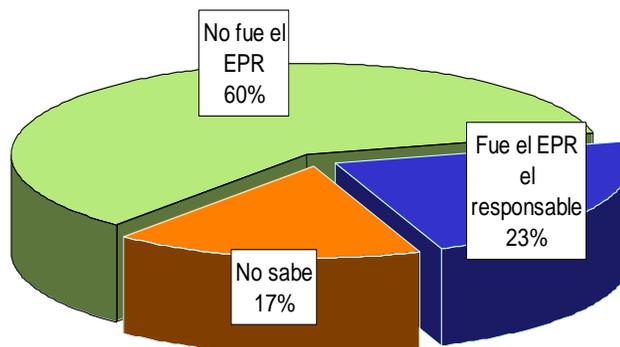
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2007.

Telefónica nacional
18 de julio de 2007

Algunas personas opinan que estas explosiones (Pemex) son un invento del gobierno federal para distraer a la opinión pública del caso del chino al que le encontraron 205 millones de dólares en su casa que supuestamente eran para la campaña de Calderón. ¿Usted está de acuerdo con esta opinión o no?



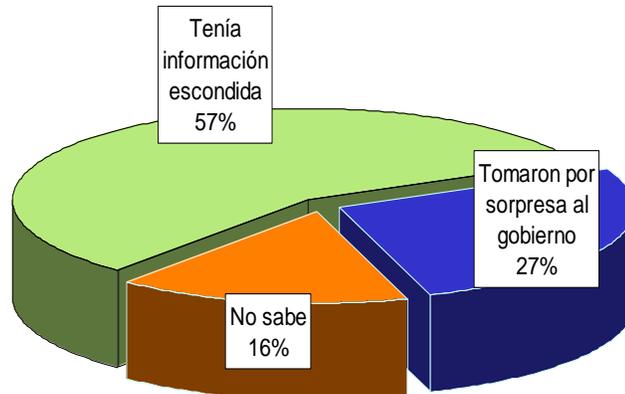
Cinco días después de la explosión, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) se adjudicó los atentados. En su opinión, ¿cree que el EPR en verdad fue responsable de dichas explosiones o cree que no fue el EPR el responsable y sólo se aprovechó de estas explosiones para conseguir sus objetivos?



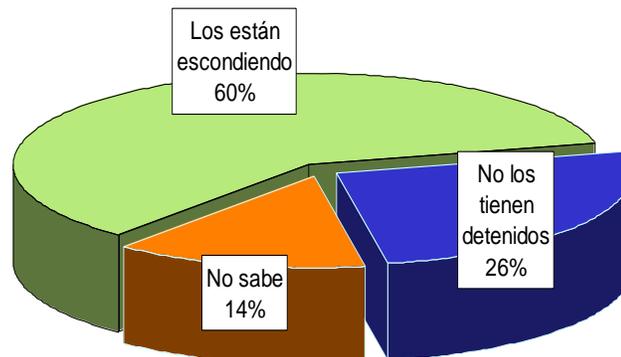
Fuente: *Milenio Diario*, 16 de julio de 2007, p. 6, con base en una encuesta de María de las Heras.

Telefónica nacional
14 de julio de 2007

Hace unos días hubo varias explosiones en algunas instalaciones de Pemex y el gobierno federal se tardó en dar a la luz pública esta información. ¿Usted a qué cree que se haya debido la tardanza: a que estas explosiones tomaron por sorpresa al gobierno y no sabía cómo actuar, o cree que se debe a que tenía la información escondida y no quiso alarmar a la población?



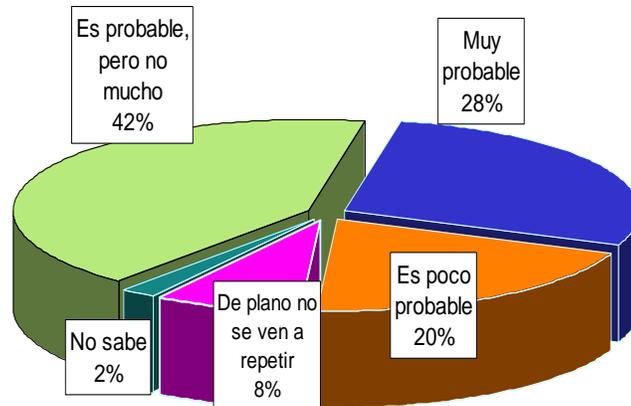
El EPR aseguró que las acciones de hostigamiento no pararán hasta que el gobierno de Felipe Calderón, presidente de México, y el de Ulises Ruiz, gobernador de Oaxaca, presenten con vida a dos de sus compañeros que se presume están detenidos. Ambos gobiernos ya aclararon que no los tienen detenidos, ¿usted cree que en verdad no los tienen o cree que los están escondiendo para no dejarlos libres?



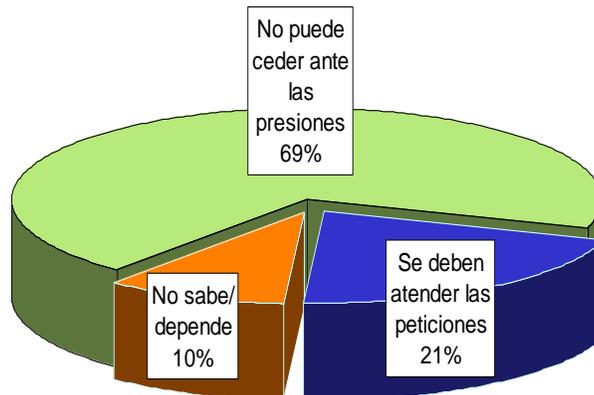
Fuente: *Milenio Diario*, 16 de julio de 2007, p. 6, con base en una encuesta de María de las Heras.

Telefónica nacional
14 de julio de 2007

En su opinión, ¿qué tan probable es que se repitan estos tipo de actos; muy probable; es probable, pero no mucho; es poco probable que se repitan; o de plano cree que no se van a repetir este tipo de actos en México?



Hay quienes piensan que el gobierno debe atender las peticiones de grupos terroristas como el EPR para así evitar males mayores. Y hay quien piensa que el gobierno no puede ceder ante una presión terrorista porque si el gobierno cede una vez, alentará a que se repitan estos tipos de actos para nuevas peticiones. ¿Usted con cuál opinión está más de acuerdo?



Fuente: *Milenio Diario*, 16 de julio de 2007, p. 6, con base en una encuesta de María de las Heras.

Telefónica nacional
14 de julio de 2007

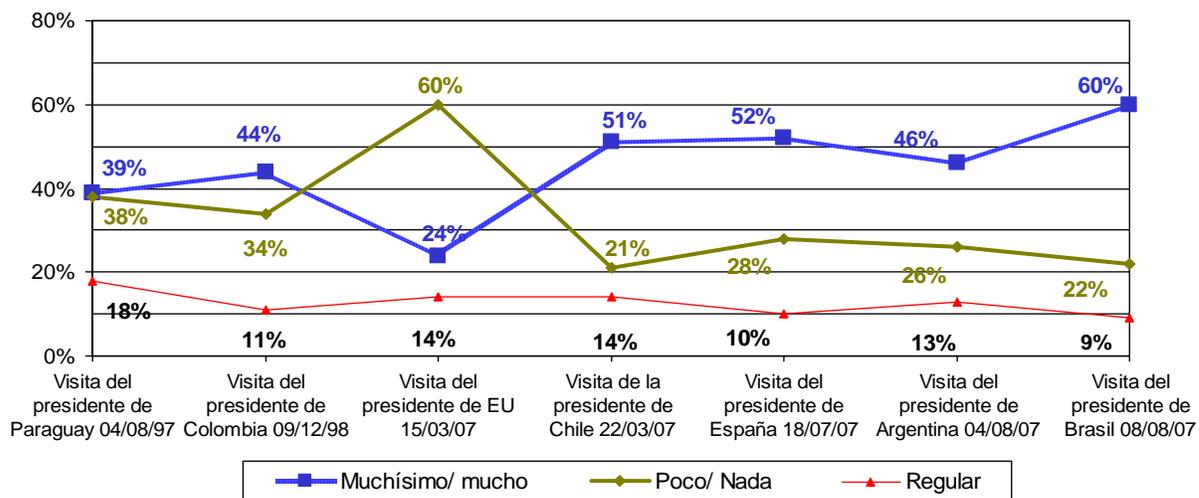




6

Temas relevantes de la coyuntura política

Recientemente los presidentes de España, Argentina y Brasil, visitaron México. Con lo que usted sabe o vió de esta visita, ¿qué tan útil cree usted que es para México la visita de....?

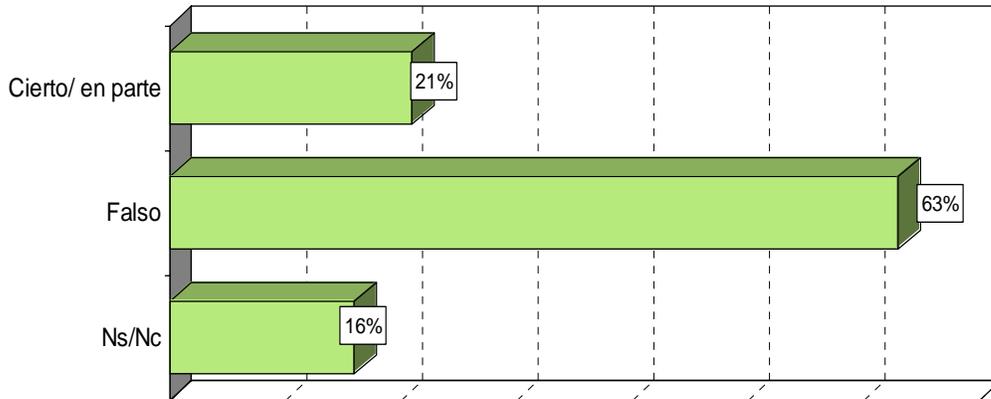


Al sumar "Ns/Nc" = 100%

Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, Acontecer Nacional y Opinión Pública, agosto de 2007.

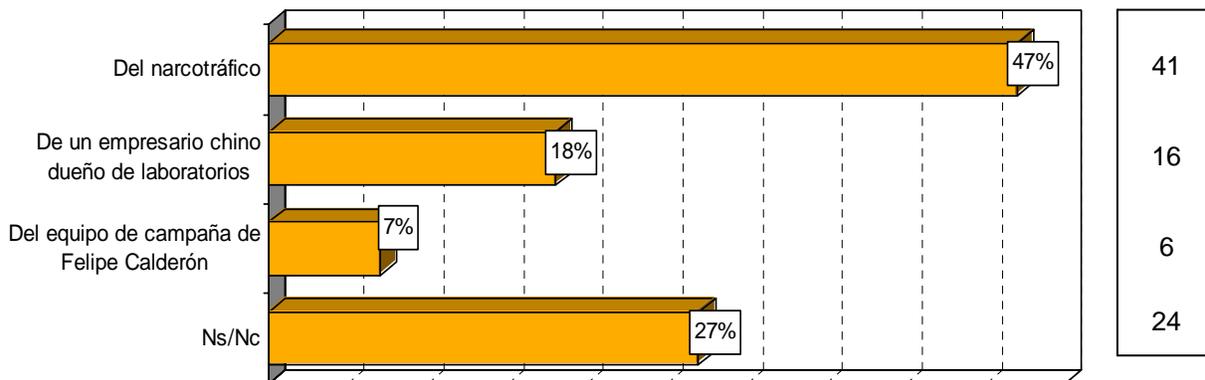
Telefónica nacional
7 y 8 de agosto
de 2007

Recientemente se dio a conocer un video donde el dueño de la casa donde se encontraron los 205 millones de dólares en el DF declara que el dinero no es suyo y que lo guardó bajo amenazas del equipo de campaña de Felipe Calderón, dígame ¿usted cree que es cierto o falso que el dinero encontrado en la casa del empresario proviene de la campaña de Felipe Calderón?



Y dígame con lo que usted sabe o ha escuchado, ¿de donde provienen los 205 millones de dólares decomisados en una casa del DF?

Del 63% que está enterado de algo con relación a los 205 millones de dólares decomisados en marzo % del total

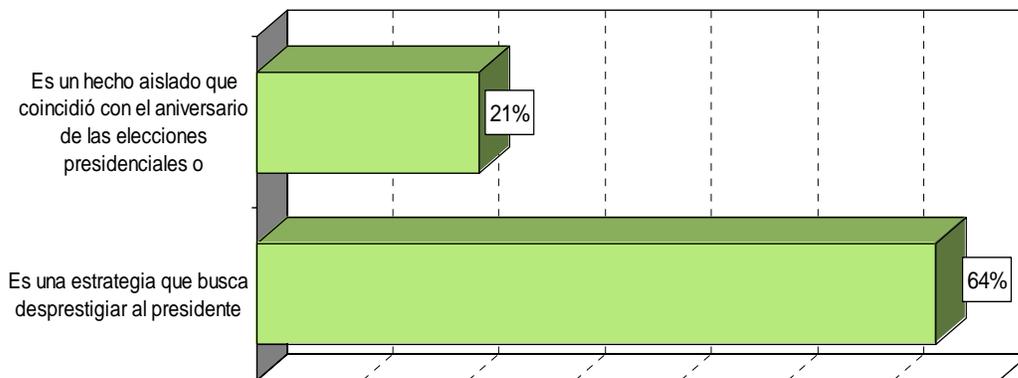


Al sumar "Otro" = 100%

Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, Acontecer Nacional y Opinión Pública, julio de 2007.

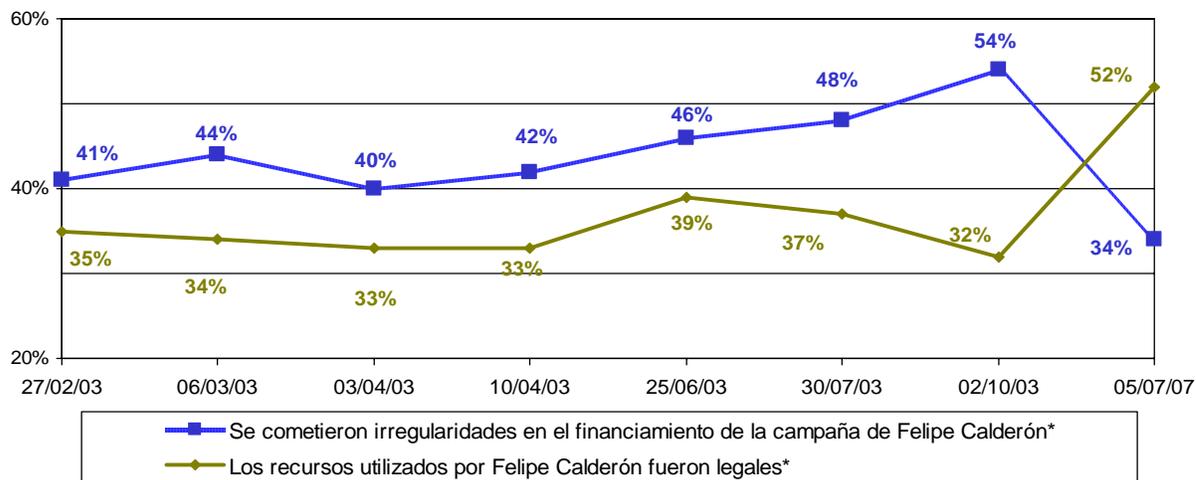
Telefónica nacional
5 de julio de 2007

La difusión del video coincidió con el aniversario de la elección presidencial pasada. ¿A qué atribuye usted que se haya difundido el video en éste momento...?



Al sumar "Ns/Nc" = 100%

Pensando en los recursos utilizados en la campaña del presidente.... Fox... Calderón... el año pasado, dígame por favor, ¿qué se acerca más a lo que usted piensa....?



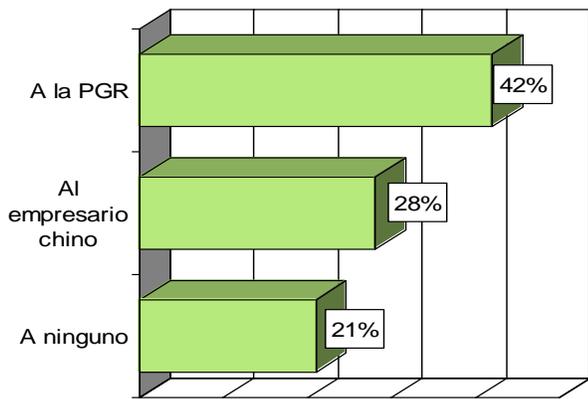
Al sumar "Ns/Nc" = 100%

*Se preguntó "Los amigos de Fox cometieron irregularidades en la campaña de Fox" y "Los recursos utilizados por Amigos de Fox fueron legales"

Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, Acontecer Nacional y Opinión Pública, julio de 2007.

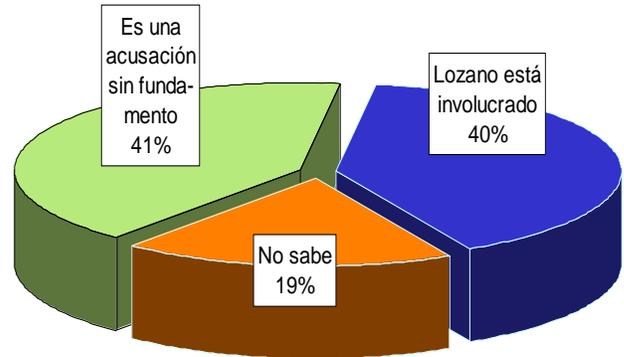
Telefónica nacional
5 de julio de 2007

Hace un mes se incautaron a Zhenli Ye Gon 205 millones de dólares. La PGR dice que el dinero es producto del narcotráfico, mientras que el empresario chino afirma que se lo dieron miembros del PAN. ¿Usted, a quién le cree más?*

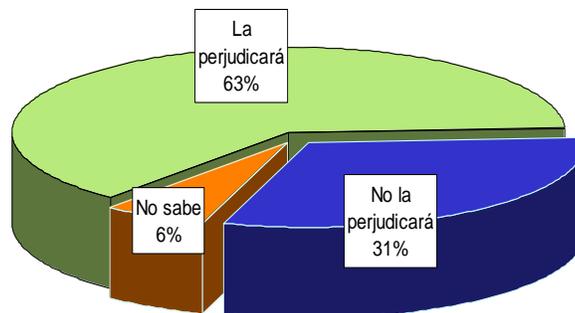


* No se muestra el porcentaje "No sabe"

Ye Gon dice que Javier Lozano, secretario del Trabajo, lo obligó a guardar el dinero. En su opinión, ¿Lozano está involucrado o es una acusación sin fundamento?



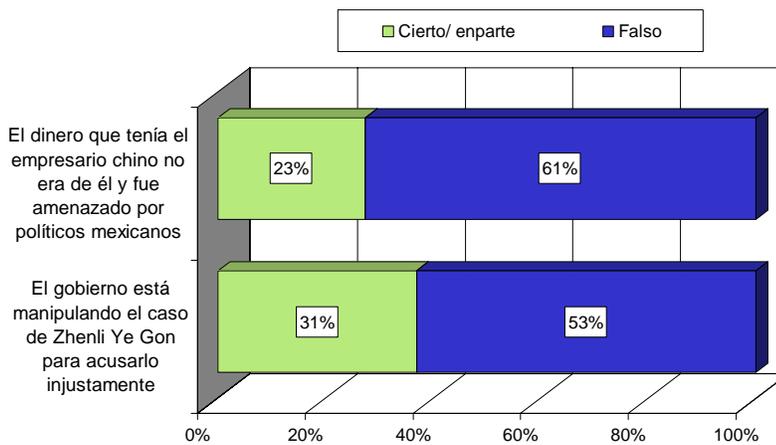
En su opinión, ¿el caso del empresario chino perjudicará o no perjudicará la imagen del gobierno de Felipe Calderón?



Fuente: Reforma, 16 de julio de 2007, p. 3A.

Telefónica nacional
7 y 8 de julio de 2007

En conferencia de prensa, los abogados del empresario chino aclararon que nunca se supo exactamente si el dinero era para la campaña de Felipe Calderón, pero que existe una estrategia del gobierno federal para manipular el caso del empresario y acusarlo injustamente. Dígame, ¿usted cree que es cierto o falso que...?

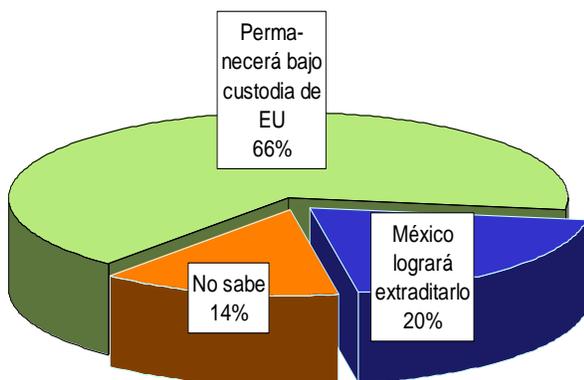


Al sumar "Ns/Nc" = 16%

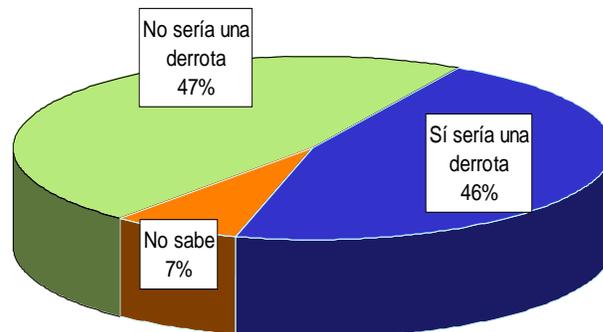
Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, Acontecer Nacional y Opinión Pública, julio de 2007.

Telefónica nacional julio de 2007

México pidió extraditar a Zhenli Ye Gon, pero también Estados Unidos lo investiga. Respecto al empresario chino, ¿cree que...?



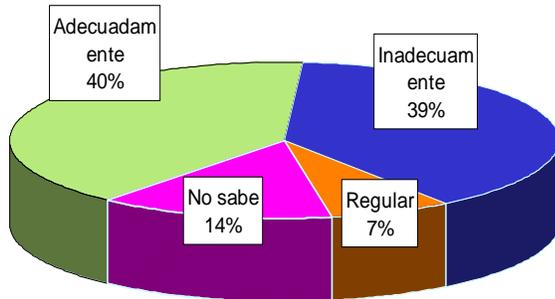
¿Cree que si México no lograra extraditar al empresario chino esto sería una derrota para el gobierno de Felipe Calderón o no?



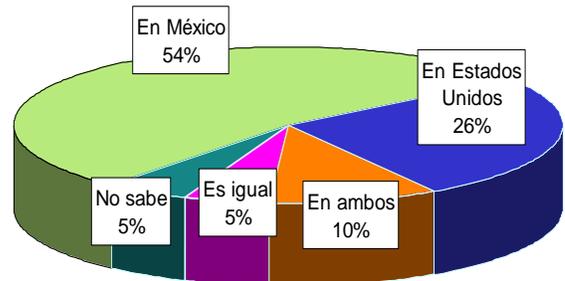
Fuente: Reforma, 3 de agosto de 2007, p. 6

Telefónica nacional 28 y 29 de julio de 2007

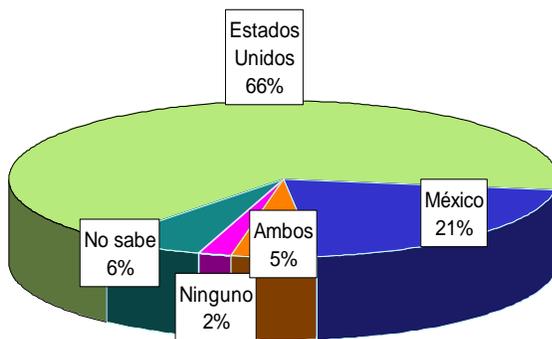
En general, ¿considera que el gobierno de Calderón ha manejado adecuada o inadecuadamente el caso del empresario chino?



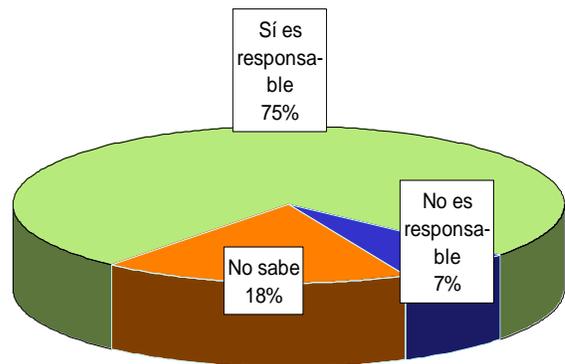
En su opinión, ¿dónde debería ser juzgado Zhenli Ye Gon?



¿En qué país cree que el empresario chino enfrentaría un juicio con mayor apego a la legalidad?



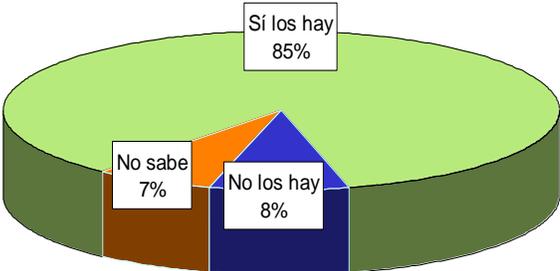
¿Diría que Zhenli Ye Gon es responsable de los delitos de los que se le acusa o no es responsable?



Fuente: Reforma, 3 de agosto de 2007, p. 6

Telefónica nacional
28 y 29 de julio
de 2007

¿Cree que en el caso del empresario chino Zhenli Ye Gon hay funcionarios públicos implicados o no?



Fuente: Reforma, 3 de agosto de 2007, p. 6

Telefónica nacional
28 y 29 de julio
de 2007

Vitrina metodológica de las encuestas utilizadas

Titulo	Tema	Fecha del levantamiento	Tipo	Cobertura	Responsable	Fuente	Casos/ Población objetivo/ Nivel de confianza
58% rechaza la ayuda de EU contra el narco	Política exterior de México	16 de junio de 2007	Telefónica	Nacional	María de las Heras	<i>Milenio Diario</i> , 18 de junio de 2007, p. 41	500 ciudadanos mayores de edad. Nivel de confianza de 95% y margen de error no sobrepasa el +/- 4.5%.
Conflicto magisterial en Oaxaca	Movimientos y actores sociales	16 de junio de 2007	Telefónica	Estado de Oaxaca	María de las Heras	<i>Milenio Diario</i> , 21 de junio de 2007, p. 10	500 ciudadanos mayores de edad. Nivel de confianza de 95% y margen de error no sobrepasa el +/- 4.5%.
Percepción sobre la situación económica	Evaluación de la economía	4, 11, 18 y 25 de junio de 2007	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	402 entrevistas efectivas a mayores de edad. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-5%.
Destitución de mandos de la PFP y de la AFI	Seguridad pública y justicia	25 de junio	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	400 entrevistas efectivas a mayores de edad. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-5%.
Iglesias: "zapatero a tus zapatos"	Cultura Política	16 de julio de 2007	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	400 entrevistas efectivas a mayores de edad. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-5%.
Seguridad pública en la zona metropolitana	Seguridad pública y justicia	2, 3, 9 y 10 de junio de 2007	Vivienda	En las 16 delegaciones del DF y en seis municipios conurbados del Estado de México (Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla)	Departamento de investigación de Reforma	Reforma, 3 de julio de 2007, p. 7 de sección justicia	855 entrevistas a mayores de edad en las 16 delegaciones del DF y 450 en seis municipios conurbados del Estado de México (Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla). Con nivel de confianza de 95% y margen de error total de la muestra +/-2.7% para el DF +/-3.4% y para los municipios conurbados +/-4.6%

Vitrina metodológica de las encuestas utilizadas

Titulo	Tema	Fecha del levantamiento	Tipo	Cobertura	Responsable	Fuente	Casos/ Población objetivo/ Nivel de confianza
Rechazan a religiosos en política	Cultura política	28 y 29 de julio de 2007	Telefónica	Nacional	Departamento de Investigación Reforma	<i>Reforma</i> , 5 de agosto de 2007, p. 7A	850 mexicanos mayores de 18 años. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-3.4%.
Cardenal Norberto Rivera Carrera: ¿un pastor religioso o líder político	Cultura política	Del 8 al 11 de junio de 2007	Vivienda	Nacional	Parametría	<i>Carta paramétrica</i>	1 200 entrevistas a ciudadanos mayores de edad. Nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-2.8%.
Oaxaca: celebración de la Guelaguetza y explosión en centro comercial	Movimientos y actores sociales	1 y 2 de agosto de 2007	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	400 entrevistas efectivas a mayores de edad y una sobremuestra en Oaxaca de 2 428 intentos, 350 entrevistas efectivas. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-5%.
EPR: riesgo nacional, pero no personal	Movimientos y actores sociales	11 y 12 de julio de 2007	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	400 entrevistas efectivas a mayores de edad. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-5%.
Seguridad Nacional: caso explosiones en ductos de PEMEX	Movimientos y actores sociales	18 de julio de 2007	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	401 entrevistas efectivas a mayores de edad. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-5%.
Anuncio del programa "Limpiemos México"	Seguridad pública y justicia	10 y 11 de julio de 2007	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	400 entrevistas efectivas a mayores de edad. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-5%.
Visita de los presidentes de España, Argentina y Brasil a México	Temas relevantes de la coyuntura política	7 y 8 de agosto de 2007	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	400 entrevistas efectivas a mayores de edad. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-5%.

Vitrina metodológica de las encuestas utilizadas

Titulo	Tema	Fecha del levantamiento	Tipo	Cobertura	Responsable	Fuente	Casos/ Población objetivo/ Nivel de confianza
Polémica del video de un empresario chino por acusaciones contra el PAN	Temas relevantes de la coyuntura política	5 de julio de 2007	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	403 entrevistas efectivas a mayores de edad. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/- 5%.
Creer capitalinos versión de PGR: caso Zhenli Ye Gon	Temas relevantes de la coyuntura política	16 de julio de 2007	Telefónica	DF	Departamento de Investigación <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 16 de julio de 2007, p.3	610 capitalinos mayores de 18 años. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-4%.
Caso Zhenli Ye Gon: conferencia de prensa de los abogados del empresario chino en EU	Temas relevantes de la coyuntura política	Julio de 2007	Telefónica	Nacional	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	BGC, Ulises Beltrán y Asoc.	400 entrevistas efectivas a mayores de edad. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/- 5%.
Dudan de extradición: caso Zhenli Ye Gon	Temas relevantes de la coyuntura política	28 y 29 de julio de 2007	Telefónica	DF	Departamento de Investigación <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 3 de agosto de 2007, p.6	850 capitalinos mayores de 18 años. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-3.4%.
Explosiones en Pemex, para distraer a la opinión pública, considera 40%	Movimientos y actores sociales	14 de julio de 2007	Telefónica	Nacional	María de las Heras	<i>Milenio Diario</i> , 16 de julio de 2007, p.6	500 ciudadanos mayores de edad. Nivel de confianza de 95% y margen de error no sobrepasa el +/- 4.5%.
Evaluación de Gobierno Calderón: Llega a su primer informe de Gobierno con alta aprobación	Evaluación del Ejecutivo	Del 26 al 30 de enero, del 16 al 19 de febrero, del 24 al 28 de marzo, del 27 al 30 de abril, del 26 al 30 de mayo, del 28 al 30 de junio y del 27 al 31 de julio del 2007	Vivienda	Nacional	Consulta Mitofsky	Consulta Mitofsky.	Ciudadanos mayores de edad. Nivel de confianza de 95% y margen de error de +/- 3.1%,

Vitrina metodológica de las encuestas utilizadas

Título	Tema	Fecha del levantamiento	Tipo	Cobertura	Responsable	Fuente	Casos/ Población objetivo/ Nivel de confianza
Mantiene presidente niveles de aprobación	Evaluación del poder ejecutivo	Del 4 al 9 de agosto de 2007	Vivienda	Nacional	Coordinación de Investigación y Opinión Pública de <i>El Universal</i>	<i>El Universal</i> , 13 de agosto de 2007, pp. A1 y A10.	996 entrevistas a ciudadanos mayores de 18 años, con margen de error de +/- 3.5% y nivel de confianza de 95%.
Escuelas en el DF: ven inseguridad	Seguridad pública y justicia	7 y 8 de julio de 2007	Telefónica	DF	Departamento de Investigación <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 20 de agosto de 2007, p.1 y 2 de sección ciudad	610 capitalinos mayores de 18 años. Con nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-4%.
Evaluación de Gobierno Calderón: Llega a su primer informe de Gobierno con alta aprobación	Evaluación del Ejecutivo	Del 26 al 30 de enero, del 16 al 19 de febrero, del 24 al 28 de marzo, del 27 al 30 de abril, del 26 al 30 de mayo, del 28 al 30 de junio y del 27 al 31 de julio del 2007	Vivienda	Nacional	Consulta Mitofsky	Consulta Mitofsky.	Ciudadanos mayores de edad. Nivel de confianza de 95% y margen de error de +/- 3.1%,
Crece aprobación al gobierno de FCH	Evaluación del Ejecutivo	Del 16 al 18 de junio de 2007	No se especifica	No se especifica	<i>El Economista</i> , 3 de julio de 2007, p. 37, con base en una encuesta del Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales SC (GEA-ISA)	<i>El Economista</i> , 3 de julio de 2007, p. 37, con base en una encuesta del Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales SC (GEA-ISA)	1 000 casos efectivos, con un margen de error de +/-4%.

Temas publicados en números anteriores

	Pulso Ciudadano
Consumo cultural	6
Cultura del ahorro en México	3, 18 y 19
Cultura política	2, 4, 5, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 35, 36,37, 38
Cultura de la protección civil	18
Desempeño del gobierno del D.F.	3, 5 y 6
Evaluación del Jefe de Gobierno del D.F.	2
Expectativas 2005	9
Transporte y vialidad en el D.F.	1, 29
Figura del desafiado	4, 5
Evaluación de la economía	2, 3, 4, 8, 11, 12,13, 14,15, 16, 17,18, 19, 20,21, 24, 25, 28, 35,37, 38
Evaluación de las instituciones	3, 5, 6, 7, 11, 12, 15, 16,17,18,19,20, 21, 25, 26, 27,28, 29, 36,37
Educación	2, 3, 6, 13, 14, 15, 31, 32, 34
Políticas de salud	4, 6, 7, 8, 10, 11, 35,36
Evaluación del Poder Ejecutivo	1, 2, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 38
Política y acciones del gobierno federal	3, 4, 5, 17, 18, 20
Evaluación del Poder Legislativo	1, 4, 5, 6, 8, 9, 13, 14, 17, 21, 27, 28, 31, 33
México en el mundo	6, 10, 12, 15, 16
Migración a Estados Unidos	2, 12, 13, 14, 21, 22, 24, 25, 30
Política exterior de México	7, 10, 12, 16, 17, 18, 20, 22, 29, 31,36, 38
Política migratoria de Estados Unidos	26, 37
Seguridad pública y justicia	2, 3, 5, 7, 10, 15, 16, 19, 20, 21, 23, 25, 27, 28, 31, 33, 34, 35,36, 38
Temas de la agenda legislativa	6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 25, 28, 33, 36,37
Transparencia y combate a la corrupción	1, 2, 3, 4, 24
Familia y convivencia social	1, 10, 19, 36
Temas relevantes de la coyuntura política	4, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 33, 34,36, 38
Movimientos y actores sociales	18, 25, 27, 29, 30, 31, 34, 37, 38
Gobernantes en América Latina	18, 20, 23, 26, 31, 35, 37
Los jóvenes en México	32



El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública lo
invita a visitarnos en nuestra dirección electrónica
<http://www.diputados.gob.mx/cesop/>

R E P O

C R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura