



C
R R E P

GLOSA DEL SEGUNDO
INFORME DE GOBIERNO,
2008

Edición Especial

Número 16

E
S
O
P



Septiembre de 2008

REPORTE

REPORTE

C

E

S

O

P

TEMAS SELECTOS DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO
DEL EJECUTIVO FEDERAL

POLÍTICA INTERIOR

- 1 Introducción
- 2 Labores de inteligencia y combate al crimen organizado
- 19 Cultura de la legalidad
- 26 Confianza en las instituciones
- 35 Cooperación internacional
- 42 La protección civil en la cotidianidad de los mexicanos
- 48 Seguridad pública: presupuesto y prioridades del segundo tramo
- 57 Fortalecimiento de la democracia, modernización del sistema político y participación ciudadana
- 67 Procuración e impartición de justicia
- 72 Eficiencia gubernamental y transparencia: claves del fortalecimiento del régimen democrático



**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**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
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

César Augusto Rodríguez Gómez
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
María Guadalupe Martínez Anchondo
Salvador Moreno Pérez
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Nora León Rebollo
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Alejandro López Morcillo
Editor

Introducción

La política interior del Ejecutivo ha estado marcada por la estrategia de lucha en contra del crimen organizado; sin embargo, en el Segundo Informe de Gobierno se reportan avances en el fortalecimiento de la transparencia, la sociedad civil, la cultura democrática y la cultura de legalidad y de derechos humanos. Es claro, empero, que un contexto social de creciente uso de la fuerza pública, de controles carreteros y aduanales, de reformas amplias penales otorgando derechos especiales a los ministerios públicos y jueces cuando se trata del crimen organizado, no necesariamente promueve una cultura cívica de respeto a las garantías individuales, pues el contexto puede propiciar errores y abusos naturales de la fuerza pública.

Diversos analistas políticos han expresado que el Ejecutivo requiere ser muy cuidadoso en la ejecución de sus políticas y en la forma en que éstas son justificadas. Hasta ahora el Ejecutivo enmarca, correctamente, tales tareas en un mensaje de recuperación de la autoridad del Estado, perdida en zonas del país donde el crimen organizado ha logrado amedrentar a la autoridad civil. Los resultados de esta lucha, sin embargo, pueden tener efectos ambiguos, pues a pesar de logros sin precedentes en contra del crimen organizado, las respuestas violentas de estos grupos pueden aparecer como muestras de poder ante la opinión pública y motivar reacciones contrarias al espíritu democrático en la sociedad, propiciando mayor mano dura y por consecuencia menores libertades. En este contexto el equilibrio entre los tres poderes del Estado se hace muy necesario. Tanto el Poder Judicial federal como el Poder Legislativo tienen un papel relevante en este momento político.

En este cuaderno sobre política interior se analizan algunos de los principales avances reportados en el Segundo Informe de Gobierno de la Presidencia de la República.

Labores de inteligencia y combate al crimen organizado

Efrén Arellano Trejo

Este artículo analiza los principales resultados contenidos en el Segundo Informe de Gobierno en materia de “Información e inteligencia” y “crimen organizado”, ambos correspondientes al eje 1, “Estado de derecho y seguridad”. Para cada uno de estos temas se ofrece información bibliográfica y hemerográfica, con el propósito de contextualizar y dimensionar la información proporcionada por el Jefe del Ejecutivo. Además, con base en encuestas nacionales, se presenta una valoración sobre el impacto de estos temas entre la población en general.

Inteligencia policial: avances y retos

El segundo año de gobierno del presidente Felipe Calderón alcanzó logros en materia de infraestructura y telecomunicaciones, los cuales favorecerán una mejor coordinación entre los tres órdenes de gobierno en la lucha contra la delincuencia. Destacan, en primer lugar, los avances en la construcción de la denominada Plataforma México: un sistema de interrelación e interconectividad que habrá de enlazar los sistemas de seguridad pública de estados y municipios gracias a un convenio firmado en este año con el sistema de comunicación de Interpol.

Actualmente esta plataforma cuenta con 77 centros de control y comando, así como nodos de interconexión y telecomunicaciones en las 32 entidades federativas del país, con lo cual dichas entidades pueden tener acceso al módulo de consulta del Sistema Único de Información Criminal (SUIC). Sin embargo, llama la atención que –de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno– sólo 26 municipios cuenten actualmente con dicho acceso.¹

¹ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 20.

Durante 2008 se logró la conexión de las cinco academias regionales del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Migración, las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, el Centro de Información y Seguridad Nacional (Cisen) y, para realizar tareas en situaciones de emergencia, también se incorporó a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y a Petróleos Mexicanos.

Además, como parte de los avances en materia de infraestructura, en 2008 se construyó el edificio para las labores de inteligencia policial; se puso en operación la Estación de Policía y el Centro de Mando de la Policía Federal en la delegación Iztapalapa del D.F., el cual está en línea con la Plataforma México y provee información a las fuerzas policiales de los tres órdenes de gobierno.

Pese a estos avances, llama la atención algunos procesos que se encuentran en construcción y que impiden tener una interconectividad completa entre todas las instancias que participan en la prevención, persecución y castigo de la delincuencia. Así —tal como lo señala el Segundo Informe de Gobierno—, existen dos entidades federativas que no han migrado sus servicios de voz y radio al SUIC y solamente 26 municipios cuentan con acceso al módulo de consultas de dicho sistema (ubicados en los estados de mayor incidencia delictiva: Baja California, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua).

También es de mencionarse que no existe a la fecha un sistema homogéneo para todo el país que incluya los expedientes de los internos en los sistemas de readaptación y que tampoco se cuenta con un registro sobre el ingreso y trayectoria de los elementos policiales. Respecto del primero de estos, el segundo informe del presidente Calderón señala que “está en desarrollo el Sistema Único de Administración Penitenciaria (SUAP), en el que se integrarán las bases de datos de los expedientes técnicos y jurídicos de los internos, y se homologarán los sistemas de los centros de rehabilitación federal y estatal”.² Por lo que se refiere al registro de la carrera policial, este informe señala que “se encuentra en proceso de elaboración el Sistema Gerencial de Operación Policial para llevar el registro y seguimiento de la carrera policial de los elementos, desde su ingreso, trayectoria, evaluaciones, asignaciones y equipamiento”.³

La inexistencia de estos sistemas o lo inacabado de su integración es relevante porque desde que se expidió la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 1995, se estableció el

² *Idem.*

³ *Idem.*

mandato legal para crear un Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y un Sistema de Información de Apoyo a la Procuración de Justicia, el cual debería incluir una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas.⁴ Además, de acuerdo con diversos estudios en la materia, algunas de las principales debilidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia es la incapacidad para lograr la readaptación social de aquellas personas que delinquen, el hecho de que los centros penitenciarios se han convertido en centros de reclusión y de socialización de prácticas que reproducen la criminalidad,⁵ así como en la capacidad de la delincuencia organizada para reclutar personal entre las propias filas de los cuerpos policiales.

Otras tres actividades relevantes en materia de inteligencia, de las que da cuenta el informe de gobierno, son las siguientes: 1. La creación de Unidades Modelo de Investigación Policial al interior de las 34 Comisarías Regionales, las cuales se abocan a la captación y procesamiento de información sustantiva; 2. La operación del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenapi), adscrito a la PGR, el cual cuenta con el Sistema Integral de Información contra la Delincuencia Organizada, “donde se lleva a cabo la recolección, sistematización y el análisis de la información que permite conocer la evolución de las estructuras de la delincuencia organizada”; 3. La operación del Cisen.⁶

Las actividades del Cenapi –según establece el Segundo Informe de Gobierno– permitieron la realización de “876 intercambios de información sobre narcotráfico con las diversas instancias de la PGR, agencias estadounidenses, dependencias del gobierno federal, así como 664 con los Centros de Información de Drogas de diferentes países”; además, proporcionó 50 mil consultas de información para el desarrollo de actividades inherentes a la investigación delictiva y dio respuesta a 6 208 requerimientos de información provenientes de agentes del

⁴ Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, versión actualizada disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2008); véase también Efrén Arellano Trejo, “Políticas públicas contra la inseguridad”, en *Socioscopio*, núm. 8, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.

⁵ Efrén Arellano Trejo, “Reestructuración del sistema federal de sanciones”, documento de trabajo, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, diciembre de 2006, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2008); y Elena Azaola y Marcelo Bergman, “El sistema penitenciario mexicano”, ponencia originalmente preparada para la conferencia “Reforming the Administration of Justice in Mexico”, Center for U.S.-Mexican Studies, mayo de 2003.

⁶ Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 21.

Ministerio Público Federal adscritos a la Subprocuraduría de Investigación en Delincuencia Organizada.

Por último, el Cisen fortaleció lazos de intercambio de insumos e información con 41 organismos de 34 países con el objeto de identificar riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales, así como acordar actividades de capacitación en materia de inteligencia, visitas directivas y encuentros de expertos.

Combate al crimen organizado

El capítulo dedicado a describir los resultados alcanzados en el combate a la delincuencia organizada se encuentra dividido en cuatro secciones: narcotráfico, narcomenudeo, lavado de dinero y combate a las cadenas delictivas.

El Cuadro 1 sintetiza los principales resultados en materia de combate al narcotráfico para el periodo 2000-2008. Debido a que la información correspondiente al último de estos años abarca sólo hasta junio, no es posible realizar una comparación directa con el resto de los años considerados. Sin embargo sí es posible identificar algunas tendencias relevantes. Primero, 2007 significó una caída importante respecto a la erradicación de cultivos, ya que durante el periodo 2000-2006 se erradicó un promedio anual de poco más de 49 mil hectáreas de cultivos de marihuana y amapola, en tanto que en 2007 se erradicaron menos de 34 mil hectáreas.

Segundo, la cantidad asegurada de enervantes se mantuvo estable a lo largo del periodo analizado, excepto la referida a los psicotrópicos, la cual registró un alza muy importante. Durante el periodo 2000-2006 el promedio fue de 8.9 millones de unidades aseguradas; para junio de 2008 esta cifra ascendió a 19.4 millones.

Tercero, el número de vehículos y personas detenidas vinculadas a estas actividades se ha mantenido al alza en todo el periodo. Así, el promedio de vehículos para los años 2000-2006 fue de poco más de 2 mil; para 2007 fueron más de 4 500 y para enero-junio de 2008 se decomisaron casi 4 mil. Respecto a las personas detenidas, en el periodo 2000-2006 se realizaron casi 14 mil detenciones en promedio al año; en 2007 se detuvieron a 22 mil y para junio de 2008 ya se había detenido a casi 13 mil.

Estas tendencias parecen confirmar el crecimiento de este delito en nuestro país y la capacidad de las bandas delictivas para conectar los procesos de produc-

Cuadro 1
Principales resultados del esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico, 2000-2008

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 p/	Promedio 2000-2006
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	33 447.4	14 678.5	49 639
Marihuana	31 061.4	28 735.1	30 774.9	36 585.3	30 852.5	30 856.9	30 161.5	22 345.6	7 689.1	
Amapola	15 717.9	19 116.5	19 157.9	20 034.0	15 925.6	21 609.2	16 889.9	11 101.8	6 989.4	
ASEGURAMIENTOS										
Marihuana ^{1/}	2 050.8	1 839.4	1 633.3	2 247.8	2 208.4	1 795.7	1 902.1	2 188.0	627.0	1 953
Cocaína ^{1/}	23.2	30	12.6	21.2	26.8	30.8	21.3	48.2	4.7	30
Goma de opio ^{2/}	469.4	516.5	309.9	198.5	464.7	276	123.5	291.9	115.3	276
Heroína ²	299.1	269.6	282.7	306.2	302.4	461.7	333.8	314.2	136.1	322
Psicotrópicos ^{3/}	3 418 369	8 350 246	5 343 064	8 894 604	21 631 745	11 360 933	3 364 768	2 536 187	19 485 399	8 909 104
Vehículos ^{3/}	3 287	2 672	2 025	2 057	2 684	2 365	1 521	4 529	3 938	2 373
DETENIDOS	11 439	9 974	7 054	8 990	18 998	24 743	15 911	22 376	12 908	13 872

1/ Toneladas.

2/ Kilogramos.

3/ Unidades.

4/ Incluye vehículos terrestres, aéreos y marítimos.

p/ Cifras preliminares enero-junio.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008), con base en Procuraduría General de la República.

ción, traslado y distribución de drogas a través de las diferentes fronteras nacionales. Lo anterior debido a que si bien ha perdido importancia la erradicación de cultivos en nuestro territorio, siguen creciendo la cantidad de enervantes que circulan en el país, la cantidad que es decomisada y el número de personas que encuentran atractivo dedicarse a este ilícito.

En materia de combate al narcomenudeo, el énfasis puesto recientemente a esta modalidad delictiva registró incrementos sustantivos en las metas alcanzadas para el periodo que abarca este informe de gobierno. Así –según indica este documento–, de enero a mayo de 2008, las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo y el Comité Interinstitucional para la Prevención, Atención y Combate al Narcomenudeo, con la acción coordinada de la PGR, efectuaron 20 044 acciones entre operativos y cateos, en las cuales se detuvieron a 9 840 personas; se aseguraron 31 924 kilogramos de marihuana y 875 kilogramos de cocaína, lo cual representó incrementos porcentuales de 17.6 y 1 168%, respectivamente, conforme a igual periodo anterior. Asimismo, se desmantelaron cinco laboratorios clandestinos y se eliminaron 1 147 centros de distribución, 400 y 18.6% más que lo realizado en los primeros cinco meses de 2007.

Por otra parte, el Cuadro 2 muestra un resumen de los principales resultados ofrecidos en materia de combate al lavado de dinero. En meses recientes se había señalado la necesidad de incrementar las acciones que permitieran reducir el poderío económico de las acciones delictivas. Los resultados arrojados en este rubro parecen apuntar favorablemente en esta tendencia, ya que se han logrado incrementos sustantivos en la cantidad de dinero asegurado, las averiguaciones previas consignadas, los procesos penales iniciados, el número de personas contra las que se ejerció acción penal y el total de detenidos.

Una tendencia similar se observa en lo que se refiere al combate a delitos como secuestro, terrorismo y tráfico de armas, así como en tráfico de menores e indocumentados. Como se muestra en el Cuadro 3, en el primero de estos delitos se observa un incremento de 62 y 22%, respectivamente, en lo que corresponde a bandas desarticuladas y secuestradores detenidos.

Por último, respecto a terrorismo, se observó un incremento de casi 38% en el número de personas detenidas y en cuanto a tráfico de menores e indocumentados, el segundo informe reportó un incremento de 300% en el número de personas detenidas.

Cuadro 2
Resultados del combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita
(lavado de dinero), 2007-2008

Concepto	Observado 2007	Enero-junio		
		2007	2008 p/	Variación porcentual anual
Dinero asegurado (miles)				
Pesos mexicanos	11 426	531	17 267	3 151.8
Dólares americanos	17 491	3 843	35 337	819.5
Averiguaciones previas iniciadas	199	80	128	60.0
Averiguaciones previas despachadas	160	80	76	-5.0
Averiguaciones previas consignadas	54	18	45	150.0
Incompetencias	25	15	7	-53.3
No ejercicio de la acción penal	22	12	5	-58.3
Reservas	35	18	13	-27.8
Acumulaciones	24	17	6	-64.7
Órdenes de aprehensión libradas	112	95	49	-48.4
Procesos penales iniciados	34	14	36	157.1
Número de personas contra las que se ejerció acción penal	57	4	99	2,375.0
Sentencias condenatorias	8	6	3	-50.0
Total de detenidos	131	33	87	163.6
Organizaciones delictivas desarticuladas	2	--	--	--

p/ Cifras preliminares.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008), con base en Procuraduría General de la República.

Impacto en la opinión pública

De acuerdo con encuestas realizadas entre julio y agosto de este año, la mayoría de la población reconoce que el presidente Felipe Calderón está haciendo “mucho” para combatir al narco y al crimen organizado, tal como se aprecia en la Gráfica 1. Entre febrero de 2007 y julio de este año, en promedio, 60% coincidió con esta afirmación; incluso en la medición más reciente esta cifra llegó a 65%, la más alta en este periodo.

Pese a ello, la evaluación de la ciudadanía sobre la situación actual de la seguridad pública se ha deteriorado consistentemente entre marzo de 2007 y lo que va de 2008 (Gráfica 2). A principio del año pasado, el porcentaje que consideró que la situación de la seguridad pública era “mala” o “muy mala” era de apenas 48%; en cambio, la medición de agosto ubicó esta cifra en 77%, es decir, se ha incrementado casi 30 puntos la mala evaluación sobre la situación de la seguridad.

Cuadro 3
Resultados del combate a las cadenas delictivas, 2007-2008

Concepto	Datos anuales		Enero-junio		
	Observado 2007	Meta 2008	2007	2008 ^{p/}	Variación % anual
Secuestro					
Averiguaciones previas iniciadas	357	288	193	180	-6.7
Averiguaciones previas despachadas	310	251	153	210	37.3
Personas liberadas ^{1/}	182	120	89	103	15.7
Bandas desarticuladas ^{1/}	18	12	8	13	62.5
Secuestradores detenidos ^{1/}	165	36	66	81	22.7
Terrorismo, acopio y tráfico de armas					
Averiguaciones previas iniciadas	109	100	53	65	22.6
Averiguaciones previas despachadas	65	96	32	45	40.6
Personas detenidas	192	0	84	114	37.7
Órdenes de aprehensión obsequiadas	29	0	4	22	450.0
Tráfico de menores e indocumentados					
Averiguaciones previas iniciadas	44	50	19	32	68.4
Averiguaciones previas despachadas	32	47	16	43	168.8
Personas detenidas	29	-	5	20	300.0
Menores liberados	4	-	0	4	n.a

1/ Cifras proporcionadas por la Instancia de Coordinación de la Policía Federal de la Secretaría de Seguridad Pública.

n.a. No aplicable.

p/ Cifras preliminares

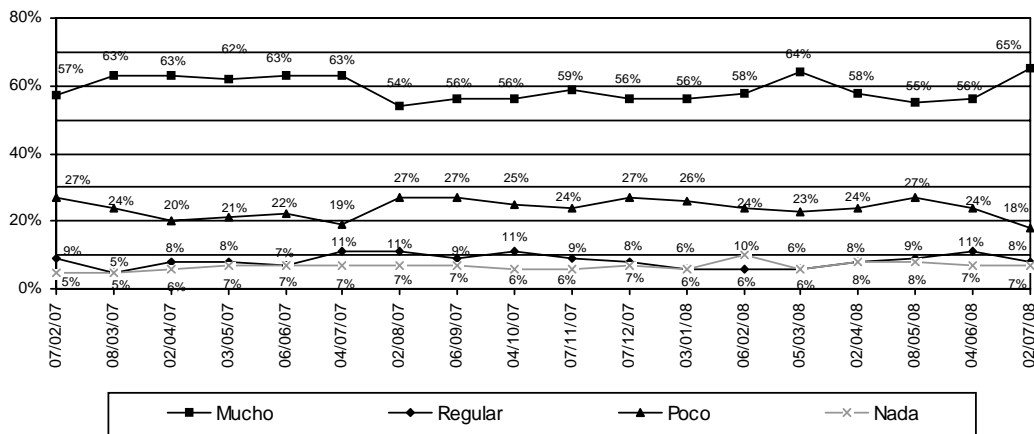
Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008), con base en Procuraduría General de la República y Secretaría de Seguridad Pública.

Es posible pensar que existen muchos factores asociados al predominio de esta mala evaluación. Sin embargo, dos elementos parecen determinantes: primero, el incremento del número de ejecutados en la vía pública, producto de los ajustes de cuentas entre las bandas delictivas o de los ataques entre sicarios y cuerpos policiacos; y segundo, el hecho de que no se haya reducido el porcentaje de la población que ha sido víctima de un acto delictivo.

El Cuadro 4, elaborado con base en recuentos de medios periodísticos, muestra el incremento en el número de ejecuciones que se detectaron en el país para el periodo 2001-2008. En 2001 fueron poco más de mil ejecutados; para 2006 y 2007 esta cifra llegó a alrededor de 2 000; para el primer semestre de 2008 ya se habían registrado más de 2 mil ejecuciones.

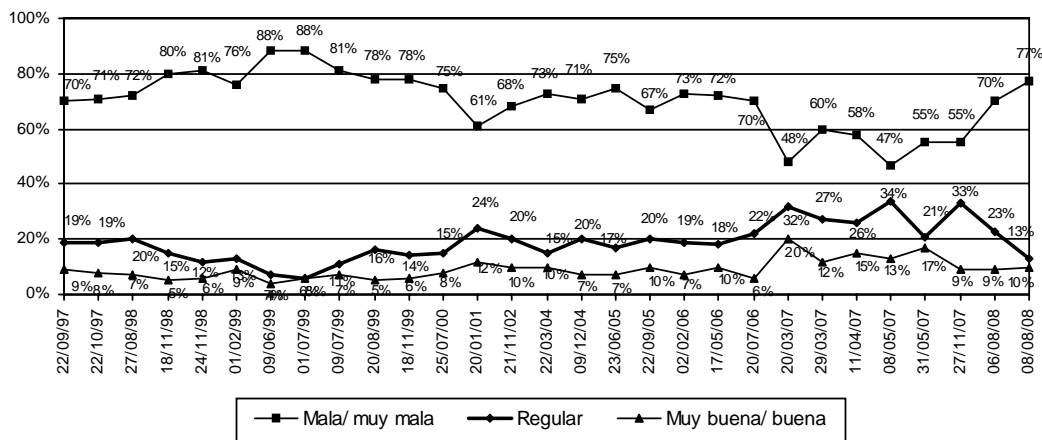
El Cuadro 5 muestra el desglose del número de ejecutados para los primeros seis meses de 2008, según entidad federativa. En este caso destaca Chihuahua,

Gráfica 1
¿Qué tanto está haciendo el presidente Calderón: mucho, poco o nada en combatir el narco y el crimen organizado?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer Nacional y Opinión Pública*, julio de 2008, con base en encuestas telefónicas nacionales.⁷

Gráfica 2
¿Cómo calificaría usted la seguridad pública en México, es buena o mala?



Fuente: *Excelsior*, 29 de agosto de 2008, p. 18; con base en encuestas telefónicas nacionales de Ulises Beltrán y Asociados.

⁷ Las encuestas citadas en este trabajo y otras más que abordan el tema de seguridad pública y justicia pueden consultarse en CESOP, *Pulso ciudadano (indicadores selectos de opinión pública)*, núm. 43, Cámara de Diputados, México, septiembre de 2008, pp. 27-76, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: septiembre de 2008).

Cuadro 4
Número de ejecuciones, según año

<i>Año</i>	<i>Número de ejecuciones</i>	<i>Porcentaje de crecimiento respecto del año anterior</i>
2001	1 080	
2002	1 230	12.20
2003	1 290	4.65
2004	1 304	1.07
2005	1 776	26.58
2006	2 221	20.04
2007	2 200	-1%
Enero-junio de 2008	2 002	

Fuente: *El Universal*, 2 de enero y 1 de agosto de 2007, www.el-universal.com.mx (fecha de consulta: agosto de 2007); *Reforma*, 15 de diciembre de 2007 y 5 de julio de 2008.

donde se registró 30% del total de ejecuciones en este semestre. En segundo lugar se ubicaron Sinaloa, Baja California, Estado de México y Guerrero, con un rango de entre 6 y 12% del total de ejecutados en el país. En total, en estas cinco entidades, se concentraron poco más de 60% del total de las ejecuciones registradas en el periodo analizado.

Por último, habría que mencionar los casos de Durango, Michoacán, Distrito Federal y Jalisco, con porcentajes de incidencia de entre 3 y menos de 6%, lo que significó un número de ejecuciones registradas de entre 60 y 112 por cada entidad federativa.

La escalada de la violencia delictiva en México tuvo la peculiaridad adicional de que, por primera vez en varias décadas, entre las víctimas se encontraron altos mandos de las corporaciones policiales. Tan sólo en mayo de este año fueron ejecutados Roberto Velasco Bravo, encargado del Combate contra la Delincuencia Organizada de la AFI; el inspector José Aristeo Gómez Martínez, adscrito al Estado Mayor Policial; Edgar Millán, comisionado nacional de la Policía Federal; y Esteban Robles Espinosa, comandante de la Policía Judicial.⁸ De acuerdo con un recuento del periódico *Reforma*, durante el sexenio del presidente Calderón, entre el 1 de diciembre de 2006 y hasta marzo de 2008, habían sido asesinados 334 policías y 39 militares.⁹

⁸ *Reforma*, "Aumentan los delitos", 19 de junio de 2008, en www.reforma.com (fecha de consulta: septiembre de 2008).

⁹ *Reforma*, "Van 3 mil ejecutados en sexenio", 15 de marzo de 2008, en www.reforma.com (fecha de consulta: septiembre de 2008).

Cuadro 5
Número de ejecuciones en las entidades federativas (enero-junio de 2008)

<i>Estado</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>	<i>Nivel de incidencia</i>
Chihuahua	587	29.1%	29.1	Muy alto
Sinaloa	247	12.3%	41.4	Alto
Baja California	161	8.0%	49.4	
Estado de México	144	7.1%	56.5	
Guerrero	134	6.7%	63.2	
Durango	112	5.6%	68.8	Medio
Michoacán	99	4.9%	73.7	
Distrito Federal	69	3.4%	77.1	
Jalisco	60	3.0%	80.1	
Tamaulipas	55	2.7%	82.8	Bajo
Sonora	53	2.6%	85.4	
Coahuila	45	2.2%	87.6	
Nuevo León	43	2.1%	89.7	
Oaxaca	39	1.9%	91.6	
Guanajuato	27	1.3%	92.9	
Hidalgo	17	0.8%	93.7	
San Luis Potosí	14	0.7%	94.4	
Morelos	14	0.7%	95.1	
Chiapas	14	0.7%	95.8	
Zacatecas	13	0.6%	96.4	
Veracruz	13	0.6%	97.0	
Aguascalientes	13	0.6%	97.6	
Quintana Roo	10	0.5%	98.1	
Tabasco	8	0.4%	98.5	
Yucatán	4	0.2%	98.7	
Puebla	3	0.1%	98.8	
Querétaro	2	0.1%	98.9	
Nayarit	2	0.1%	99.0	
Total	2002	100.0%		

Fuente: Elaboración propia con base en *Reforma*, "Suman en el año 2,002 ejecuciones en lo que va del año" 5 de julio de 2008, www.reforma.com (fecha de consulta: agosto de 2008).

Finalmente, habría que mencionar tres acontecimientos recientes que marcan nuevas y más violentas formas de expresión de la delincuencia organizada. El primero de ellos es el hallazgo de 12 personas decapitadas en Yucatán, el pasado 28 de agosto; segundo, el 12 de septiembre por la noche, luego de que el presidente Calderón reiterara “que esta guerra la vamos a ganar”, fueron encontradas 24 personas asesinadas, todas con el tiro de gracia, en Ocoyoacac, Estado de México, a 70 kilómetros de la ciudad de México. De acuerdo con la revista *Proceso*, justo a la entrada al paraje La Loma, sitio donde fueron localizados los cuerpos sin vida, una pinta rezaba: “Esta es la lucha”.

El tercer acontecimiento es la explosión de dos granadas entre los asistentes a la ceremonia del “Grito de Independencia” la noche del 15 de septiembre, que se realizaba en la plaza Melchor Ocampo de la ciudad de Morelia. Este acto terrorista ocasionó siete muertos y un centenar de heridos.

De acuerdo con las primeras indagatorias de las autoridades, este atentado pudiera obedecer a una venganza del Cártel de Sinaloa, de Joaquín “El Chapo” Guzmán, aliado del denominado Cártel del Milenio, por la matanza de las 24 personas encontradas en el municipio de Ocoyoacac. Según esta versión, el objetivo del atentado es provocar un reforzamiento de la seguridad en esta capital y estropear las operaciones delictivas de “La Familia”.¹⁰

En cuanto a la estrategia de combate a la delincuencia organizada, el gobierno federal anunció en enero de este año su intención por dejar de lado los operativos disuasivos y emprender acciones focalizadas en la detención de cabecillas del crimen organizado. Como parte de los trabajos de xxii Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública se advirtieron cambios en el mapa delictivo del país, pues se consideró que actualmente las redes del narcotráfico “operan de manera simultánea el tráfico de droga, narcomenudeo, robo de autos, secuestros y cobros de derecho de piso”.¹¹

Respecto a la estrategia del gobierno federal para enfrentar este flagelo, el presidente Felipe Calderón había subrayado, en junio pasado, que su estrategia era la correcta, aunque no evadió los riesgos que ésta implicaba. Lo expresó en los siguientes términos:

¹⁰ *Reforma*, “La investigación indica que el Cártel de Sinaloa, que disputa el control de Michoacán con La Familia, perpetró el ataque en Morelia”, 16 de septiembre de 2008, www.reforma.com (fecha de consulta: septiembre de 2008).

¹¹ *Reforma*, “Corrigen estrategia antinarco”, 10 de enero de 2008, www.reforma.com (fecha de consulta: septiembre de 2008).

Pero esa es la estrategia y es la estrategia correcta. Nos queda claro que, si queremos verdaderamente aspirar a que México sea un país seguro para nuestras familias, tendremos que hacerle frente a los costos de tiempo, de recursos económicos y, por desgracia, de vidas humanas que, desde un principio, advertí que tendríamos...

Sabíamos de antemano que la presencia de las fuerzas federales era sólo el principio de un proceso muy largo de recomposición del orden y, en algunos casos, de recomposición de la autoridad y de la sociedad misma en esos lugares...

Este fenómeno se agudiza también cuando, como es el caso, el desplazamiento de estructuras tradicionales de operación delictiva provoca que grupos criminales busquen alternativas y disputen a otras bandas el mismo territorio de operación y las mismas redes criminales.¹²

En la Gráfica 3 se constata que en el último año del gobierno de Vicente Fox la mayoría de la población consideraba que el gobierno estaba rebasado por el crimen organizado. Con el inicio del gobierno de Felipe Calderón, y debido al impulso a las estrategias para combatir el crimen organizado, la mayoría de la población mantenía la opinión de que el gobierno tenía “la capacidad para mantener el control”. Para agosto de este año dicho optimismo desapareció: por segundo mes consecutivo poco más de la mitad de los entrevistados consideró que “el gobierno está rebasado”.

Otras encuestas corroboran el pesimismo respecto a la situación actual y el futuro inmediato en esta lucha. Como se observa en el Cuadro 6, una mayoría cada vez más sólida considera que esta lucha la va ganando el narcotráfico; sobre el ganador final de esta batalla no existen mayorías, pero el sector más amplio y que ha crecido en los dos últimos meses considera que el triunfador será el narcotráfico.

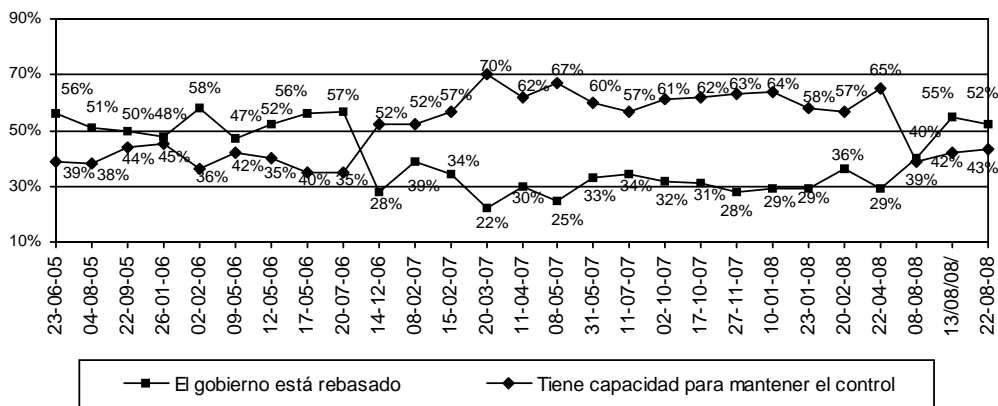
Delitos del fuero común y niveles de victimización

Como ya se señalaba anteriormente, un factor que contribuye a deteriorar la percepción de inseguridad es la cantidad de delitos que sufre la mayoría de la población, principalmente robo, asaltos a casas habitación y agresiones. Dichos delitos, catalogados como del fuero común, se han incrementado constantemente en los

¹² *Reforma*, “Defiende Calderón guerra contra narco”, 2 de junio de 2008, en www.reforma.com (fecha de consulta: septiembre de 2008).

Gráfica 3

Con lo que usted ha visto o escuchado de la situación de la inseguridad y violencia actualmente, ¿le parece que el gobierno del presidente... (Fox/ Calderón) ha sido rebasado por el crimen organizado o tiene la capacidad para mantener el control?



Fuente: *Excelsior*, 29 de agosto de 2008, p. 19, con base en encuestas telefónicas nacionales realizadas por Ulises Beltrán y Asociados.

Cuadro 6

Opiniones sobre la situación actual y futura en la lucha contra el narcotráfico

En la guerra contra el narcotráfico, ¿quién cree usted que va ganando, el gobierno o el narcotráfico?	Junio de 2008		
	El gobierno	El narcotráfico	Ns/Nc
	29%	53%	18%
	Agosto de 2008		
	23%	57%	20%
Y, ¿quién cree usted que vaya a ganar esta guerra, el gobierno o el narcotráfico?	Junio de 2008		
	El gobierno	El narcotráfico	Ns/Nc
	47%	35%	18%
	Agosto de 2008		
	39%	40%	21%

Fuente: Parametría, *Carta Paramétrica*, 1 de septiembre de 2008, con base en encuestas telefónicas nacionales, disponible en www.parametria.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

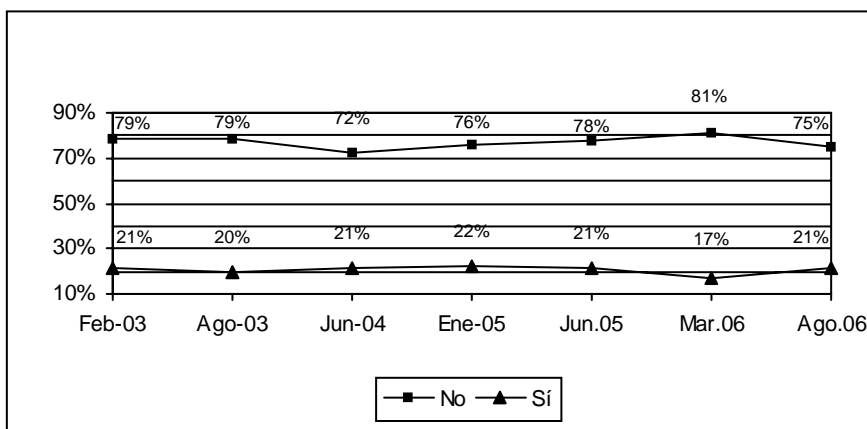
últimos años. En el año 2000 se denunciaron 1 360 delitos de este tipo por cada 100 mil habitantes; para el año 2006 se observó una tasa de 1 402 y de 1 492 el año pasado.¹³

Otra fuente que permite verificar la persistencia de la delincuencia común es la revisión de las encuestas de victimización. La Gráfica 4 permite constatar que en el periodo 2003-2006 cada seis meses un miembro de una de cada cinco familias fue víctima de algún hecho delictivo.

Con datos correspondientes a febrero de 2008, una encuesta nacional en vivienda, realizada por Parametría, reportó que 23% de los entrevistados dijo que alguna vez lo han amenazado con pistola o le han disparado; 7% afirmó que en el último año alguien ha entrado de manera ilegal a su vivienda; y 19% dijo que, también en el último año, ha padecido un robo.¹⁴

Por último hay que añadir el agravamiento en la percepción sobre la situación del secuestro. Como se observa en la Gráfica 5, durante 2007 disminuyó el porcentaje de población que consideraba que este problema había aumentado.

Gráfica 4
En los últimos seis meses, ¿usted o algún miembro de su familia que viva en esta casa fue víctima de algún delito?

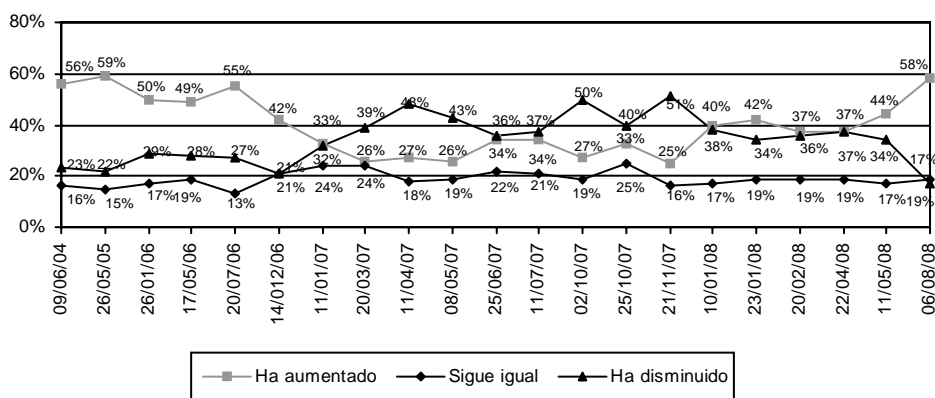


Fuente: *El Universal*, 11 de septiembre de 2006, con base en encuestas nacionales en vivienda, con muestras de mil entrevistas, con margen de error de +/- 3.1% y nivel de confianza de 95%.

¹³ Un análisis más detallado de este y otros tipos de delincuencia se encuentra en Efrén Arellano y Evelin Servín, "Incidencia delictiva: tendencias recientes", en CESOP, *Reporte CESOP*, núm. 4, México, www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

¹⁴ Parametría, *Carta Paramétrica*, 19 de agosto de 2008, con base en encuesta nacional en vivienda realizada del 9 al 16 de febrero de 2008, www.parametria.com.mx (fecha de consulta: agosto de 2008).

Gráfica 5
Comparada con el sexenio pasado, ¿usted cree que ha aumentado o disminuido el problema...?
DE LOS SECUESTROS



Fuente: *Excelsior*, 29 de agosto de 2008, p. 19, con base en encuestas telefónicas nacionales de Ulises Beltrán y Asociados.

Sin embargo, entre noviembre de 2007 y hasta junio de este año el porcentaje de quienes consideran que este problema ha aumentado, pasó de 25 a 58%, un incremento de más de 30 puntos.

Conclusiones

El segundo año de gobierno del presidente Felipe Calderón significó la continuidad de la política en materia de seguridad pública, puesta en marcha desde 1995 con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta política inició una nueva etapa de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Como parte de este esfuerzo destaca, en el Segundo Informe de Gobierno, los avances logrados en materia de infraestructura de telecomunicaciones e interconectividad.

Pese a ello es de llamar la atención el hecho de que en este documento se indique que el Sistema Único de Información Criminal aún no está completo, como tampoco lo está el Sistema Único de Administración Penitenciaria.

En materia de combate al narcotráfico destaca el hecho de que no haya aumentado la erradicación de cultivos, pero sí se haya incrementado la incautación de enervantes, así como el aseguramiento de equipo y la detención de personas.

Este fenómeno pudiera estar revelando, tal como lo han reconocido las autoridades, la capacidad de las bandas delictivas para diversificar sus actividades y conectar las cadenas delictivas a través de diversos países. En esta misma tendencia apunta el incremento en la cantidad de dinero decomisado.

El inicio de la gestión del presidente Felipe Calderón significó un redoblado ataque en contra de la delincuencia organizada. Esto le significó una importante aprobación por parte de la población. De hecho hoy en día la mayoría considera que el gobierno está haciendo “mucho” para combatir el narcotráfico. Sin embargo, la escalada de la violencia ha sembrado serias dudas entre la población sobre la efectividad de dicha estrategia. Hoy en día, poco más de la mitad de la población con teléfono considera que en esta materia el gobierno está rebasado. A lo anterior hay que agregar que no se han reducido los niveles de la delincuencia común, aquella que afecta a la mayoría de la población. Cada año, según diversas estimaciones, uno de cada cinco ciudadanos es víctima de algún delito; una tendencia que no ha logrado revertirse cuando menos desde hace cinco años.

Todo ello explica que en agosto de este año 77% de los entrevistados por teléfono hayan considerado que la situación de la seguridad pública es “mala” o “muy mala”. La cifra más alta en los últimos ocho años.

El presidente de la república ha reiterado su confianza en la estrategia de su gobierno y, frente a los atentados ocurridos en Morelia, señaló: “se equivocan si creen que con estos actos cobardes pueden paralizar, atemorizar al gobierno o a la sociedad. Multiplican la convicción, la voluntad, la determinación de ir por ellos y de no descansar hasta dar con los culpables”.¹⁵

¹⁵ *Reforma*, “Llama FCH a evitar narco en elecciones”, 18 de septiembre de 2008, www.reforma.com (fecha de consulta: septiembre de 2008).

Cultura de la legalidad

José de Jesús González Rodríguez

Este apartado del Segundo Informe de Gobierno contiene un solo objetivo enfocado a fomentar el desarrollo de una cultura de legalidad, a través del diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho.

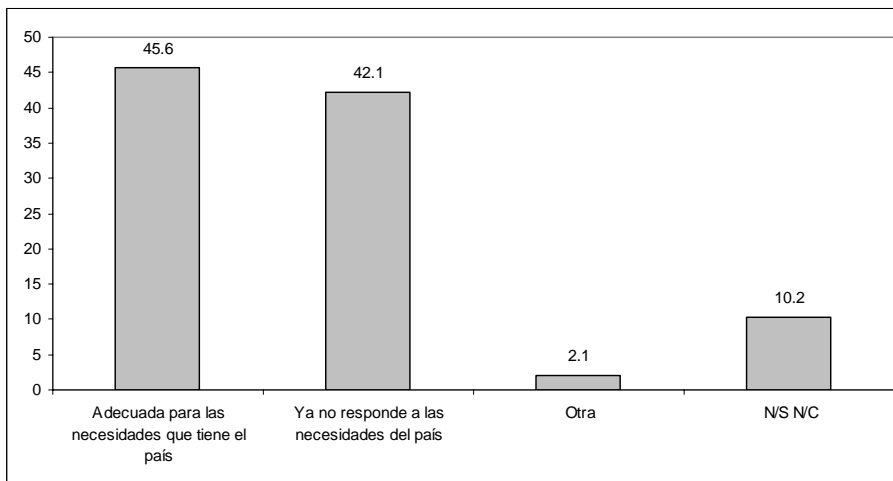
Al respecto, el informe menciona distintas acciones llevadas a cabo por diversas dependencias de la administración pública. Por parte de la Secretaría de Gobernación se señala la puesta en marcha de un programa denominado “Para el Fomento de la Cultura de la Legalidad y el Fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho”, en el marco del cual se realizaron varios foros de consulta popular y se aplicó una encuesta sobre el tema, cuyos resultados reflejaron que sólo 2% de los encuestados conocen las leyes, 57% conoce parte de las leyes y 41% no las conoce.

En el marco de los datos entregados por el Ejecutivo, es oportuno tener presente la información acerca de la opinión que les merece a los mexicanos la vigencia de los preceptos contenidos en la Constitución General de la República. Tal percepción se contiene en la Gráfica 1.

Igualmente el informe señala que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) realizó actividades como conferencias y talleres de orientación a la población infantil sobre prevención de las adicciones y en materia de fomento a la cultura de igualdad entre hombres y mujeres y sobre prevención de la violencia familiar y de género. También el informe registra la presentación del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.

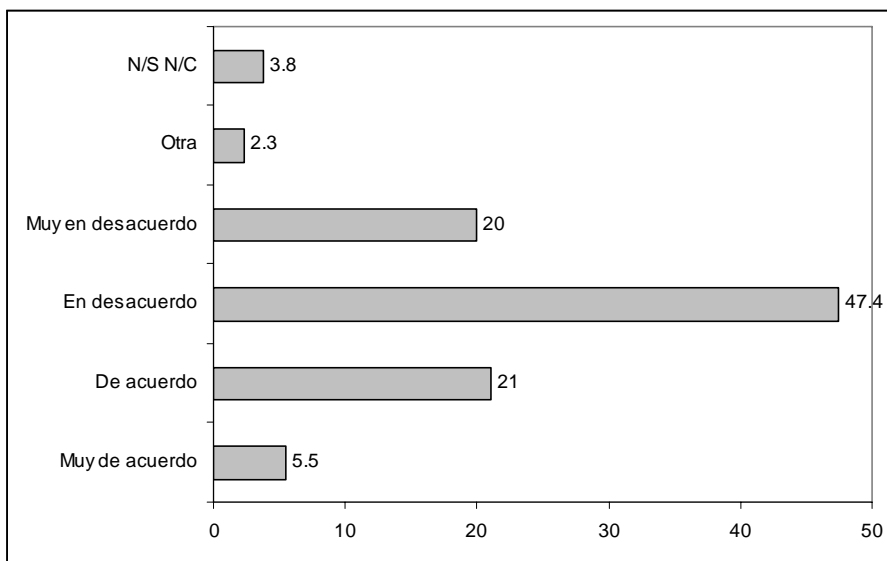
Un enfoque acerca de la percepción existente en nuestro país sobre la cultura de la legalidad es el contenido en la Gráfica 2, que se incluye a continuación.

Gráfica 1
Por lo que usted piensa la Constitución que tenemos ahora es:



Fuente: Elaboración con datos de Julia Flores, “Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 174, UNAM, México, 2004, 247 p.

Gráfica 2
¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la frase “violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan”?



Fuente: Elaboración con datos de Julia Flores, “Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 174, UNAM, México, 2004, 247 p.

Por su parte, respecto a las tareas llevadas a cabo por la Procuraduría General de la República, se registran actividades como enlaces interinstitucionales con diversos organismos públicos, estatales y municipales e instituciones privadas y académicas, así como con organizaciones sociales, mediante los cuales se concertó la colaboración de acciones específicas para la prevención del delito y de la farmacodependencia; asimismo, se informa sobre la realización de reuniones con el mismo fin en diversas instituciones de educación media y superior en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.

Refiere el documento del Ejecutivo en lo que corresponde a las actividades llevadas a cabo por la Secretaría de la Función Pública (SFP), la elaboración de guías de responsabilidades administrativas, la impartición de talleres de prevención de la discriminación, la celebración de coloquios, cursos, seminarios y concursos de dibujo, entre otras actividades relacionadas con el tema de la cultura de la legalidad en nuestro país.

El documento registra también la instalación de una Comisión Ejecutiva de Cultura de la Legalidad, instancia responsable de dar seguimiento a los programas y actividades derivados del Acuerdo de Coordinación que firmaron la SFP, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las entidades federativas.

En lo que corresponde a las tareas reportadas por la Secretaría de Gobernación enfocadas a la profesionalización y el apego a la legalidad, se encuentran la realización de campañas, conferencias, mesas redondas, exposiciones y otras actividades en diversas universidades e institutos, así como la presentación de exposiciones, la realización de pláticas informativas y la creación de una página de internet que contiene ordenamientos jurídicos de los ámbitos federal, estatal, municipal e internacional.

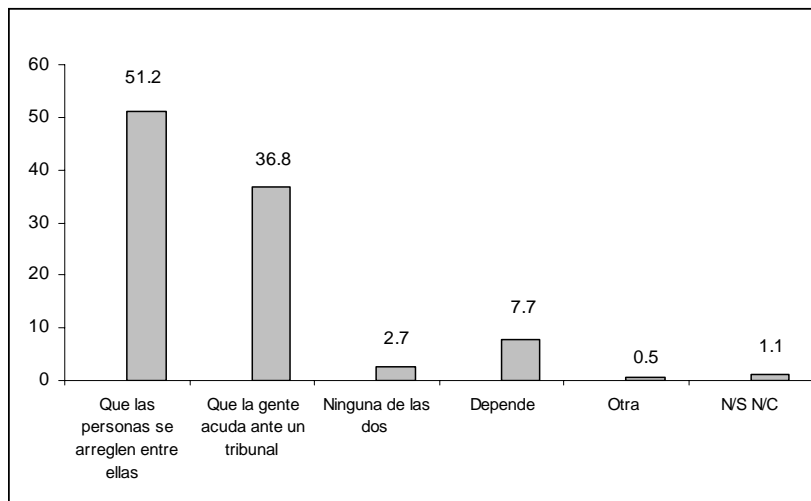
Acerca de la visión que en nuestro país existe sobre el apego a una cultura de legalidad, es ilustrativo lo que se muestra en la Gráfica 3.

Derechos humanos

En este rubro, el informe del Ejecutivo federal se fija como objetivo central asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.

Cuatro son los elementos centrales en los que el informe de gobierno divide la información sobre el tema: en el primero de ellos aborda lo referente a la actua-

Grafica 3
¿Cuál de las ideas siguientes es mejor?



Fuente: Elaboración con datos de Julia Flores, "Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 174, UNAM, México, 2004, 247 p.

lización del marco normativo en la materia; el segundo refiere la implementación de programas en la administración pública para fomentar la cultura y observancia sobre los derechos humanos; el tercero informa sobre la atención a los grupos vulnerables sobre el particular; y el último alude a la promoción de campañas en la difusión acerca del tema.

Respecto al primer apartado, el informe establece diversas acciones como la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el depósito de los instrumentos de ratificación del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte. Igualmente señala el reconocimiento de la Competencia del Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, cuya vigencia se encuentra pendiente aún y la suscripción del acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Continuidad de sus Actividades en México.

El texto alude también a la firma del Programa de Cooperación en Derechos Humanos entre la Unión Europea y México 2008-2011 y a la visita de personalidades representantes de diferentes organismos y agrupaciones internacionales vinculadas a la materia como la secretaria general de Amnistía Internacional, el

presidente del Comité de la Cruz Roja Internacional, la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos.

El segundo de los elementos centrales abordados en materia de derechos humanos en el informe de gobierno hace referencia a los trabajos para elaborar el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, y la elaboración previa de diversos foros regionales de consulta ciudadana, así como la realización de foros específicos en temas como armonización legislativa, apertura y cooperación con el Sistema Internacional, contribución al sistema internacional de derechos humanos, y capacitación y formación en derechos humanos, proceso en donde el Ejecutivo destaca la participación en calidad de asesor, de la oficina en México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos.

El contenido del informe hace referencia a la publicación en las gacetas de las 32 entidades federativas y en el *Diario Oficial de la Federación*, del Convenio Marco de Coordinación en Materia de Derechos Humanos, suscrito entre la Secretaría de Gobernación y las entidades federativas y al inicio de trabajos en diferentes entidades federativas en la elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos y en el diseño de políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En el mismo sentido, el documento refiere la participación de la sociedad civil en estas tareas por medio de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos y la aprobación de los Programas Anuales de Trabajo de los grupos de trabajo que conforman esa instancia como las subcomisiones de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; de Derechos Civiles y Políticos; de Derechos de la Niñez, y de Grupos Vulnerables.

El documento alude a la presentación por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del llamado Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, basado en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y a los avances de la documentación que el gobierno de México presentará ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

El texto hace referencia también al seguimiento que el Estado mexicano ha hecho a las observaciones del Comité de Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas y a las efectuadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organización que emitió 63 recomendaciones sobre la violación a los derechos humanos a los distintos órdenes de gobierno. Los conceptos más recurrentes fueron legalidad, seguridad jurídica y protección a la salud.

Este apartado concluye haciendo referencia a la implementación de diversas medidas cautelares y provisionales a favor de personas, organizaciones y defensores de derechos humanos derivadas de diversas solicitudes planteadas al Estado mexicano por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El apartado relativo a la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos incluye la elaboración del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y el diseño de diversos proyectos para promover la armonización del marco jurídico nacional con los instrumentos internacionales y la elaboración de campañas de información y difusión sobre los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad.

El último apartado del informe del Ejecutivo sobre el tema refiere la implementación de una campaña para difundir el alcance de los derechos humanos y hace referencia al diseño y operación de una página web sobre el tema.

Una visión diferente del panorama que guarda este rubro en nuestro país es la que se desprende de los diferentes informes y reportes de las agrupaciones internacionales abocadas a la defensa y promoción de los derechos humanos en el mundo.

En primer término, la percepción de la agrupación Human Rights Watch (HRW), sobre el particular en México se contiene esencialmente en el documento denominado “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, una evaluación crítica”, y en diferentes cartas dirigidas al titular del Poder Ejecutivo federal sobre el tema.

En una de ellas, alusiva a las reformas constitucionales que en materia de justicia aprobara el Poder Legislativo, Human Rights Watch señala entre otras cosas que

[...] resulta particularmente inquietante la propuesta que permite a los agentes del ministerio público, con autorización judicial, detener durante un máximo de 80 días a personas que sospechen han participado en actividades de delincuencia organizada, sin que estas personas hayan sido acusadas de la comisión de un delito. El plazo propuesto de 80 días para el arraigo en estos casos sería, claramente, más largo que los plazos existentes en las demás democracias occidentales. En otros países, por lo general, señala HRW, el plazo máximo de cualquier forma de detención previa a la acusación es inferior a siete días. La detención ordenada sin que medie acusación y por un período tan extenso vulnera los derechos fundamentales a la libertad y segu-

ridad de las personas, así como las garantías contra la detención arbitraria, que están vinculadas a este derecho y consagradas por el derecho internacional. Incluso cuando tenga carácter excepcional, este límite de 80 días es excesivo. Este estándar se ha establecido claramente en la jurisprudencia internacional de los organismos de derechos humanos de la ONU.¹

Sobre el estado de los derechos humanos en nuestro país, la organización Amnistía Internacional (AI) ha señalado que la violación a éstos en México es “sistemática” y “generalizada” y que Felipe Calderón debe dejar de formular promesas y demostrar un liderazgo en la defensa y promoción de los derechos humanos; igualmente la agrupación internacional con presencia en más de 150 países, al presentar su informe 2008 en su capítulo dedicado a México, advirtió de la “seriedad” de las violaciones a los derechos humanos en el país y criticó la falta de voluntad del gobierno de Calderón para castigar las violaciones a las garantías individuales.²

Desde la perspectiva de dicha organización, es cuestionable la parcialidad del sistema de justicia militar en la mayor parte de las investigaciones en las que han participado miembros del ejército, cuando éstos se han visto involucrados en labores de persecución al crimen organizado, originando excesos de soldados en los operativos en los que han sido muertos o torturados civiles inocentes.³

Por su parte, la presidenta de AI en México ha expresado que el gobierno de nuestro país no ha cumplido con la declaración universal de los derechos humanos que el Estado se comprometió a acatar desde 1948 y que México es uno de los 81 países donde se practica la tortura de manera sistemática y uno de los 77 países donde se restringe la libertad de expresión, además de que en México es evidente el retroceso en materia de derechos humanos por los abusos cometidos por militares en la lucha contra el narcotráfico. Asimismo, de acuerdo con la presidenta de Amnistía Internacional, en México hay corrupción, ineficacia y falta de voluntad por parte de las autoridades para castigar violaciones a derechos humanos y prevalecen reiterados ataques contra los periodistas, lo que provoca un “aumento de la censura y socava la libertad de expresión”.⁴

¹ Human Rights Watch, *Carta al presidente de México*, Washington, D.C., 2 de junio de 2008.

² José Gil Olmos, “Sistemática la violación de derechos humanos en México, censuran la falta de voluntad de Calderón”, *Proceso*, 28 de mayo de 2008, versión electrónica disponible en www.proceso.com.mx (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2008).

³ Gil, “Sistemática la violación...”, *op. cit.*

⁴ *Idem.*

Confianza en las instituciones

Roberto Ocampo Hurtado

“Las instituciones importan, porque tanto en política como en economía, determinan el resultado. Explican la evolución de una sociedad, su ímpetu o su estancamiento”¹.

Tal y como se expone en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012² y de igual forma en el texto del Segundo Informe de Gobierno, una de las principales tareas a realizar por el presidente Felipe Calderón Hinojosa es fortalecer el estado de derecho y coadyuvar con acciones de gobierno para que la ciudadanía recupere la confianza en las instituciones del Estado.

En tal sentido, en el eje correspondiente al Estado de Derecho y Seguridad del segundo informe, se desprende el punto relativo a la Confianza en las Instituciones, el cual pretende, como objetivos, generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública e impartición de justicia y combatir la corrupción de forma frontal.³

Diversos teóricos de la política, pasando por los griegos, los clásicos, hasta llegar a los contemporáneos, han coincidido en que la confianza que los habitantes de una comunidad tengan en las instituciones que los gobiernan resulta de vital importancia para el establecimiento del orden y la evolución de dicha comunidad; “si no existen valores previos a las decisiones de las mayorías, no tendre-

¹ Luis Rubio y Edna Jaime, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 100.

² El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se estructura en cinco ejes rectores, en donde el primero de ellos es el relativo al Estado de Derecho y Seguridad. Fuente: Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007.

³ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 28.

mos cómo, ni dónde legitimar que las mayorías tengan prioridades axiológicas y fácticas sobre las minorías”.⁴

Conciente de lo anterior y atendiendo encuestas públicas referentes a la imagen que la ciudadanía tiene respecto a las instituciones del Estado, el gobierno federal presentó entre el 1 de septiembre del año pasado y el 15 de julio del año en curso, 15 iniciativas de reforma para hacer más eficientes las políticas gubernamentales y la atención a los ciudadanos (Cuadro 1).⁵

Dichas iniciativas de reforma se enfocan, en especial, a transformar las instancias federales encargadas de la administración tributaria, de la seguridad y la justicia.

Reformas y disposiciones legales

De entre esas iniciativas, en el texto del Segundo Informe de Gobierno, se destaca que se reformaron los artículos 73, 74, 79 y 134 constitucionales para perfeccionar los mecanismos de supervisión y evaluación del ejercicio del gasto público. Adicionalmente, en materia de ingresos se expidió la Ley del Impuesto contra la Informalidad y la Ley del Impuesto de la Contribución Empresarial a Tasa única, mismas que reforman la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Código Fiscal Federal y el subsidio para el empleo, entre otras.⁶

En materia de seguridad y justicia, se destaca el decreto que establece la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la Ley de la Policía Federal Preventiva, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De igual forma se expidieron leyes que mejoran la operación y funcionalidad de la Secretaría de Seguridad Pública, destacando la Ley General del Sistema Nacional de Desarrollo Policial y la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁴ Esperanza Guizar, *Ética sin religión*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 146.

⁵ Presidencia de la República, Segundo...*op. cit.*, p. 28.

⁶ *Idem.*

Cuadro 1
Imagen de las instituciones de seguridad pública.
“Dígame por favor si usted tiene respecto de las siguientes instituciones federales, una opinión muy buena, buena, ni buena ni mala o muy mala”

<i>Institución</i>	<i>Imagen muy buena/ buena</i>	<i>Imagen ni buena ni mala</i>	<i>Imagen mala/ muy mala</i>	<i>No la conoce</i>
Ejército Mexicano	76%	7%	12%	4%
Agencia Federal de Investigaciones (AFI)	48%	10%	33%	8%
Suprema Corte de Justicia de la Nación	45%	9%	37%	7%
Secretaría de Seguridad Pública Federal	37%	10%	44%	6%
Procuraduría General de la República (PGR)	35%	9%	51%	3%
Procuraduría de Justicia local	31%	10%	53%	5%
Policía	17%	9%	73%	1%

Fuente: Compilación propia con base en encuesta telefónica nacional “Seguridad 2008”, a cargo de Ipsos-Bimsa, realizada del 15 al 19 de agosto de 2008. Tamaño de la muestra, 627 entrevistados.

Hacer transparentes los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos

A partir de la idea de fortalecer el estado de derecho y recuperar la confianza de la ciudadanía, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa se ha planteado, apoyándose en la labor de la Secretaría de la Función Pública, no sólo modificar o adicionar leyes, partiendo tan sólo del diagnóstico gubernamental, sino que, y en mayor medida, tomando en cuenta la opinión de la propia ciudadanía. Es por ello que en el Segundo Informe de Gobierno se destacan los beneficios que ha aportado el proyecto 10 Instituciones con Procesos, Trámites y Servicios Críticos en la Administración Pública Federal.

Dicho proyecto, el cual corre a cargo de la propia Secretaría de la Función Pública (SFP), se plantea como objetivos generales: optimizar la prestación de los procesos, trámites y servicios seleccionados, asegurar la satisfacción de los usuarios y revertir la percepción ciudadana adversa.⁷

Se menciona que para iniciar la operación de este proyecto se constituyeron instancias permanentes de análisis para la evaluación, monitoreo y optimización del proceso, trámite y servicio que ofrece cada una de las dependencias federales.

⁷ *Ibid.*, p. 30.

Los mayores esfuerzos de este proyecto se darán en torno a las instancias que han sido calificadas por la ciudadanía como aquellas que presentan mayores irregularidades en sus funciones, así como las que ofrecen un deficiente servicio a los ciudadanos.

Acorde a lo anterior, en el texto del Segundo Informe de Gobierno se cita en qué instituciones se llevarán a cabo acciones, o en su caso, ya se encuentra operando el proyecto 10 Instituciones con Procesos, Trámites y Servicios Críticos en la Administración Pública Federal (Cuadro 2).

Aunado a dicho proyecto, en el Segundo Informe de Gobierno se argumenta también que el mecanismo que ha contribuido a que el gobierno federal conozca qué instituciones son vistas por la ciudadanía con desconfianza es la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG), la cual se lleva a cabo desde 2001 por Transparencia Mexicana (TM).⁸

Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental

Así como la Secretaría de la Función Pública ha venido trabajando de manera conjunta con organizaciones como Transparencia Mexicana, en el informe de gobierno se reporta que el gobierno ha pretendido, desde el inicio de la gestión del presidente Felipe Calderón Hinojosa, establecer un diálogo y coordinación permanente con ciudadanos que presenten alguna queja u opinión respecto al trabajo de las instancias federales.

En ese sentido, programas como Monitoreo Ciudadano y Portal Ciudadano le han permitido al gobierno identificar, de propia voz de la ciudadanía, qué instancias presentan deficiencias en los trámites y servicios que éstas ofrecen.⁹

Con dichos programas, los ciudadanos no solamente pueden denunciar, vía el Monitoreo Ciudadano, las fallas que cometen las instituciones del Estado, sino que además el gobierno se obliga a dar seguimiento al asunto y al mismo tiempo informar públicamente, a través del Portal Ciudadano, respecto de la calidad en el servicio que cada una de las instancias federales brinda.

⁸ Dicha encuesta se elabora con una periodicidad de dos años.

⁹ Presidencia de la República, *Segundo...op. cit.*, p. 30.

Cuadro 2
Acciones de mejora del proyecto “10 Instituciones con Procesos, Trámites y Servicios Críticos de la Administración Pública Gubernamental, 2008-2012

<i>Instituciones</i>	<i>Número de acciones comprometidas</i>	<i>Acciones en desarrollo</i>
Procuraduría General de la República	36	0
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	6	0
Secretaría de Educación Pública	19	13
Servicio de Administración Tributaria	8	2
Instituto Mexicano del Seguro Social	19	0
Policía Federal	41	26
Comisión Nacional del Agua	22	5
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	14	0
Comisión Federal de Electricidad	18	2
Compañía de Luz y Fuerza del Centro	27	0
Secretaría de Relaciones Exteriores	14	4

Fuente: Durante el primer semestre del 2008, las instituciones que aparecen en el cuadro participaron del proyecto 10 Instituciones con Procesos, Trámites y Servicios Críticos de la Administración Pública Gubernamental, 2008-2012. Compilación propia con base en datos de la Secretaría de la Función Pública, 30 de junio de 2008, Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 30.

Transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales

En el texto del segundo informe se menciona que para cumplir con el objetivo de generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, no sólo se han realizado esfuerzos para mejorar la imagen y eficiencia de éstas, sino que también, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, se han llevado a cabo acciones para optimizar los servicios que dichos gobiernos ofrecen a los ciudadanos.

Se pretende, sobre todo, transparentar y combatir la corrupción que suele darse en torno de los recursos federales que las entidades reciben para la realización de obras de infraestructura y programas sociales.

En beneficio de lo anterior se suscribieron acuerdos para el fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción, entre el gobierno federal y los siguientes estados: Tlaxcala, Tamaulipas, Quintana Roo, Baja California Sur, Hidalgo y Nayarit.¹⁰

Se destacan también, el Sistema de Información Programático Presupuestal Estados-Federación (SIPPEF), por medio del cual se procesa y se genera información en línea que facilita el desarrollo de auditorías de los programas federales y el proyecto Municipios por la Transparencia, el cual pretende que, en los distintos órdenes de gobierno, se adopten prácticas de transparencia.

Combatir la corrupción de forma frontal

Ahora bien, tal y como se comentó en un principio, el tema de la Confianza en la Instituciones, el cual se encuentra integrado en el eje denominado Estado de Derecho y Seguridad, del Segundo Informe de Gobierno, plantea dos objetivos fundamentales: el primero, generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas (del cual ya se hizo mención) y, el segundo, combatir la corrupción de forma frontal.

Respecto de ese último objetivo, el Ejecutivo federal realizó, de acuerdo con lo que se cita en el segundo informe, acciones destinadas a promover la cultura anticorrupción, fomentando el aprecio por la rendición de cuentas, no sólo entre los servidores públicos, sino también entre el resto de la ciudadanía y es que, sabedor de que la corrupción es un problema que se presenta (en mayor o menor medida) en todos los estados de la república, el gobierno federal puso en marcha los denominados Programas de transparencia y rendición de cuentas, mismos con los que 225 dependencias de la administración pública ya operan (Cuadro 3).¹¹

Programas para combatir la corrupción

Otras acciones realizadas en el 2007 fueron: 1. El programa Cineminutos 2007, el cual permitió, bajo la conducción de la Secretaría de la Función Pública y del

¹⁰ *Ibid.*, p. 33.

¹¹ Presidencia de la República, *Segundo... op. cit.*, p. 34.

Cuadro 3
Resultados nacionales por entidad federativa del
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

<i>Entidad</i>	<i>Posición</i>	<i>Índice</i>		<i>Entidad</i>	<i>Posición</i>	<i>Índice</i>
Estado de México	1	18.8		Zacatecas	26	5.9
Distrito Federal	2	12.7		Quintana Roo	27	5.8
Tlaxcala	3	11.7		Michoacán	28	5.7
Puebla	4	11.0		Nayarit	29	5.2
Morelos	5	9.8		Guanajuato	30	5.1
Tabasco	6	9.7		Aguascalientes	31	4.7
Veracruz	7	9.7		Colima	32	3.1
Tamaulipas	8	9.2				
Yucatán	9	8.9				
Baja California	10	8.8				
Jalisco	11	8.8				
Chihuahua	12	8.7				
Coahuila	13	8.4				
Sinaloa	14	8.1				
Guerrero	15	8.0				
Baja California Sur	16	7.3				
Campeche	17	7.2				
Hidalgo	18	7.1				
Chiapas	19	7.1				
Querétaro	20	7.0				
San Luis Potosí	21	6.8				
Durango	22	6.5				
Oaxaca	23	6.4				
Sonora	24	6.0				
Nuevo León	25	6.0				

Fuente: Compilación propia con base en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana. Resultados nacionales por entidad federativa, disponible en www.transparenciamexicana.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine), la realización de cuatro cortometrajes con mensajes dirigidos a la ciudadanía, cuyo objetivo fue el de crear conciencia respecto del impacto negativo de la corrupción en la vida de las personas; 2. Segundo Concurso Nacional Transparencia en Corto, el cual fue auspiciado, entre otros, por la Secretaría de la Gestión Pública del gobierno del estado de Guanajuato y que permitió, tal y como se cita en el texto del Segundo Informe de Gobierno, que jóvenes expresaran su opinión a través de la realización de cortometrajes, los cuales abordaban, como tema principal, la promoción de la cultura de la legalidad.

Por otra parte, se reporta también que la actual administración presidencial tiene en claro que un mecanismo idóneo para combatir de manera frontal a la corrupción es transparentando todas aquellas acciones que se realizan en la administración pública federal, por lo que, en ese sentido, mandató a la Secretaría

de la Función Pública para que difundiera públicamente todas aquellas sanciones a las que los servidores públicos se hicieron acreedores durante el periodo comprendido entre octubre del 2007 y agosto del 2008.

En igual sentido, se realizaron acciones para reducir la discrecionalidad de las instituciones públicas de cara a la sociedad, fortaleciendo el Sistema de Control Interno en la Administración Pública Federal, y también el Modelo Integral de Desempeño de los órganos de Vigilancia y Control (Mido).

Finalmente, entre otras acciones citadas, se informa que la Secretaría de la Función Pública delineó, para 2007 y 2008, un diagnóstico denominado “Mapa de Riesgos de Corrupción”, por medio del cual, se afirma, ya es factible identificar potenciales niveles de corrupción en los trámites y servicios que ofrecen las instancias públicas.

Comparativo con el sexenio de Vicente Fox Quesada

Por otro lado, y a manera de realizar un sencillo y breve ejercicio comparativo, cabe señalar que durante el sexenio 2000-2006, es decir, el correspondiente a la administración del entonces presidente Vicente Fox Quesada, el tema de la “Confianza en las Instituciones” se abordó de forma muy similar a lo que ahora se presenta en el Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.

En sus seis informes de gobierno, el presidente Vicente Fox incluyó un apartado denominado *Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo*, en donde se buscó, como objetivo primordial, combatir la corrupción para “construir una administración pública más eficiente y eficaz.”¹²

En dicha búsqueda, al igual y como lo viene realizando a través de acciones y planes de gobierno la presidencia de Felipe Calderón, durante el sexenio de Vicente Fox se trabajó para confeccionar toda una estructura pública encargada de transparentar al gobierno y, con ello, reducir la corrupción.

Al respecto de aquella estructura, debe mencionarse, por ejemplo, la creación el 4 de diciembre del 2000, de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC), la cual se planteaba como objetivo principal “coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio

¹² Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo, disponible en www.primer.informe.presidencia.gob.mx

de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal...”.¹³

Desde un inicio, las sesiones de trabajo de la CITCC se enfocaron, como metas por lograr, temas que si se comparan con lo citado en el Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, puede observarse un trabajo de continuidad en benéfico de la transparencia y el combate a la corrupción (Cuadro 4).

En este orden de ideas, destacan dos acciones relevantes del sexenio de Vicente Fox: en primer término, la publicación el 10 de diciembre del 2003 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (APF), la cual, al renovar la Ley Orgánica, modificó el funcionamiento y nombre de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que fue denominada como Secretaría de la Función Pública y, en segundo lugar, la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), con la cual dieron inicio los trabajos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual, sin duda, se ha constituido, hoy en día, como una de las instancias en las que el gobierno se apoya para el avance en materia de transparencia y combate a la corrupción.

Cuadro 4
Hacia un nuevo enfoque de los trabajos de la CITCC

2000 - 2006	2007 - 20012
<ul style="list-style-type: none"> • La Transparencia y el Combate a la Corrupción se convierte en tarea de toda la Administración Pública Federal. • Se fortalece la coordinación intersecretarial. • Se desarrollan políticas transversales exitosas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la alineación estratégica con el Plan Nacional de Desarrollo. • Transformar positivamente la percepción ciudadana e internacional sobre los esfuerzos del gobierno en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Benjamin G. Hill, “Transparencia y combate a la corrupción en el gobierno federal mexicano”, en *Memorias del Seminario Internacional de Gobernabilidad y Políticas Públicas*, ITESO, 2007.

¹³ Benjamin G. Hill, “Transparencia y combate a la corrupción en el gobierno federal mexicano”, en *Memorias del Seminario Internacional de Gobernabilidad y Políticas Públicas*, ITESO, 2007, p. 2.

Cooperación internacional

Roberto Ocampo Hurtado

“Movimiento de brusca sorpresa, trastorna el orden del mundo, la tranquilidad de los seres, el remanso del espíritu. Por consiguiente, violencia es siempre una fractura en el mundo, en los individuos, en el espíritu”.¹

A partir de que los conceptos de *globalización* y *libre comercio* empezaron a escucharse con mayor frecuencia en la cotidianidad de los individuos, el mundo pareció reducirse en su tamaño.

La idea de una aldea global fue, en un principio, bien aceptada por analistas económicos y políticos, por gobernantes que veían en el libre comercio una posibilidad para expandir sus economías locales y por los ciudadanos que, ante el desarrollo de los medios de comunicación (televisión e internet), podían ser testigos, en el mismo momento en que ocurrían, en cualquier parte del mundo, de eventos históricos, deportivos o de entretenimiento.

Sin embargo, la denominada *aldea global* o *globalización del mundo* trajo también consigo desafíos, los cuales si bien ya se manifestaban al interior de las naciones, éstos han incrementado su potencial, dañando así a las soberanías, las identidades culturales y a la seguridad nacional de buena parte de las naciones del orbe.

Ante tal realidad, la seguridad nacional se ha convertido en una prioridad para todas las naciones, incluido México, por lo cual hoy ya no resulta extraño

¹ Ignacio Díaz de la Serna, “Violencia y discurso”, en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coords.), *Globalidad y conflicto, Estados Unidos y la crisis de septiembre*, 2a. ed., CISAN/ UNAM, México, 2005, p. 29.

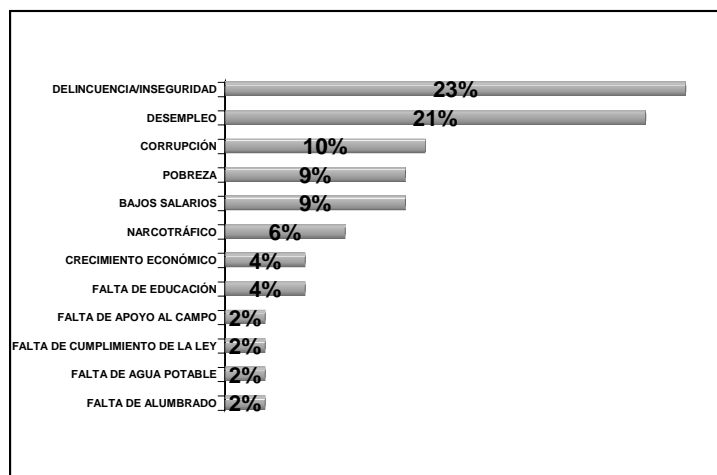
que al presentarse un documento oficial, relativo a la salvaguarda del país, el concepto de *seguridad nacional* esté presente, situación que se confirma al analizar el texto del Segundo Informe de Gobierno correspondiente a la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa.

En dicho informe, el tema de la seguridad nacional se encuentra integrado, al igual y como se presentó en el Primer Informe de Gobierno, en la parte correspondiente a la Política Interior, específicamente en el eje relativo al Estado de Derecho y Seguridad.

En ese eje se presenta el punto referente a la Cooperación Internacional en materia de seguridad, en donde, de acuerdo con el texto del informe, se asegura que el objetivo del gobierno es fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía”.²

A diferencia de otros países, en donde el terrorismo internacional pareciera ser la mayor preocupación nacional (Estados Unidos como ejemplo claro), para el gobierno mexicano el principal problema en materia de seguridad, sustentado esto en la realidad cotidiana, en datos y en la propia opinión de la ciudadanía, es el crimen organizado (Gráfica 1).

Gráfica 1
En su opinión, ¿cuál cree que sea el principal problema que enfrenta el país?



Fuente: Encuesta Nacional cara a cara “Seguridad y democracia”, a cargo de Ipsos-Bimsa y *El Universal*, realizada del 19 al 24 de agosto de 2007. Tamaño de la muestra, 999 entrevistados.

² Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 52.

Por ello, aunado a las políticas internas, en el Segundo Informe de Gobierno se señala que resulta necesario promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.³

El crimen organizado en su modalidad de tráfico de drogas, de armas y de personas, es un fenómeno global que obliga a las naciones a trabajar de manera conjunta y delineando programas de coordinación, cuyo objetivo es reducir al máximo dichos delitos.

En virtud de ese trabajo conjunto, en el Segundo Informe de Gobierno se menciona que el gobierno mexicano llevó a cabo acciones de cooperación con diversas naciones, especialmente con aquellas que geográficamente le son cercanas.

Así, en el marco de la relación bilateral con Estados Unidos, el gobierno mexicano “dio continuidad a los trabajos del *Grupo Plenario México-EUA sobre Procuración de Justicia*”, en donde se pretende avanzar en la procuración de justicia en ambas naciones, para combatir el “tráfico de drogas, el tráfico de armas y el tráfico de personas”.⁴

De igual forma, en diciembre del 2007, con el objetivo de intercambiar información y puntos de vista sobre las políticas de cada país en materia de procuración de justicia y seguridad, se llevó a cabo en la ciudad de México la Primera Reunión de Mecanismos de Diálogo sobre Procuración de Justicia y Seguridad entre México y Canadá.⁵

Por su parte, respecto a la región de Centro y Sudamérica, en el Segundo Informe de Gobierno se menciona que se avanzó, entre otros aspectos, en la denominada *Estrategia de Seguridad*, adoptada el 12 de diciembre de 2007, por medio de la cual se pretende que México y las naciones de Centroamérica realicen esfuerzos coordinados para hacer frente a las amenazas comunes que la región enfrenta.

Se cita también que en el marco de la Cumbre Ampliada de Drogas Ilícitas, Seguridad y Cooperación del Caribe, Centroamérica, Colombia, México y Venezuela, se adoptó por parte del gobierno mexicano la Declaración de Cartagena, cuyo objetivo principal es fortalecer la cooperación internacional contra el narcotráfico.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

Finalmente, en este rubro se destaca que el gobierno mexicano presentó iniciativas ante organismos internacionales, como la ejecución del Plan de Acción contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la relativa al Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica, la cual fue aprobada por el pleno de la Organización de Estados Americanos el 3 de junio de 2008.

Esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir el tráfico y consumo de drogas

El crimen organizado en México es hoy, desafortunadamente, una estructura que cuenta con la capacidad de actuar tanto en ámbitos locales como en internacionales, situación que ha generado que su actividad delictiva no solamente se concentre en un rubro, sino que, por ejemplo, los traficantes de drogas hoy también estén inmersos en el tráfico de armas y en el cruce ilegal de migrantes, situación que origina que las naciones que comparten fronteras deban actuar conjuntamente, compartiendo información de inteligencia para combatir al denominado *crimen transnacional*.

En ese sentido, en el Segundo Informe de Gobierno se menciona que el gobierno mexicano participó en la II Sesión del Grupo de Expertos Gubernamentales de Mecanismos de Evaluación Multilateral y también en la 42ª Sesión de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas en Santa Marta, Colombia, en los cuales se discutió y se instó para dar mayor atención a los vínculos existentes entre el tráfico ilícito de armas y el tráfico de drogas.⁶

Con el mismo propósito, en el texto del Segundo Informe de Gobierno se aborda (quizá de forma limitada, dada su importancia), la negociación de la denominada Iniciativa Mérida, la cual llevó a cabo la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Dicho acuerdo se sustenta en tres ejes: 1. Las acciones de cada país en su propio territorio; 2. Las acciones de cooperación; y 3. Transferencia de equipo, tecnología y capacitación para fortalecer las capacidades de México en el combate contra la delincuencia organizada.⁷

La Iniciativa Mérida contempla un paquete de ayuda económica (400 millones de dólares), proveniente de Estados Unidos, la cual se afirma en el Segundo

⁶ *Ibid.*, p. 53.

⁷ *Idem.*

Informe de Gobierno, no serán recursos en efectivo, “sino transferencias de equipo, tecnología y capacitación para fortalecer las capacidades de las instituciones mexicanas responsables del combate a la delincuencia organizada transnacional.”⁸

Acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen

En el segundo informe se asegura que la Iniciativa Mérida ha impulsado, desde ya, una mayor colaboración con las instituciones de seguridad de Estados Unidos, ya que a partir de dicha iniciativa se han implementado dos importantes programas para combatir el tráfico de armas que proviene de este país y que tiene como destino estados de la república mexicana, en donde actúan violentas organizaciones delictivas.

Dichos programas son:⁹

- El Proyecto Gunrunner, por medio del cual se pretende evitar el ingreso de armas de fuego a México, con las que organizaciones delictivas nacionales se proveen. Dicho programa se realiza en coordinación entre instancias mexicanas y agencias estadounidenses, como la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos de América (ATF).
- En el mismo sentido, en el marco de la reunión Border Enforcement Security Task Force (BEST), que reúne a las autoridades de México, Estados Unidos y Canadá, se dio a conocer el Operativo Armas Cruzadas, que busca frenar el tráfico ilegal de armas y municiones a México.

Cabe citar que los acuerdos que ha firmado México en materia de tráfico de armas resultan muy importantes, ya que durante los últimos años este negocio ilegal, el cual ha encontrado diversas rutas para el trasiego en territorio nacional, presenta sin duda una relación directa con los altos índices de violencia y ejecuciones que en el país se registran (Cuadro 1).

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibid.*, p. 54.

Cuadro 1
Rutas del tráfico de armas en México

<i>Ruta</i>	<i>Ciudades</i>
Pacífico	<ul style="list-style-type: none"> • Tijuana – Mexicali – Nogales – Hermosillo – Topolobampo – Mazatlán – Tepic – Guadalajara – Lázaro Cárdenas – Iguala – Oaxaca – Tuxtla Gutiérrez. • Tijuana – Ensenada – Guerrero Negro – Ciudad Constitución – La Paz – Topolobampo – Mazatlán.
Centro	<ul style="list-style-type: none"> • Nogales – Ciudad Juárez – Chihuahua – Torreón – Zacatecas – Querétaro – Iguala – Oaxaca. • Nogales – Chihuahua – Durango – Aguascalientes – Morelia.
Golfo	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo Laredo – Monterrey – San Luis Potosí – Querétaro – Distrito federal – Iguala – Oaxaca. • Nuevo Laredo – Reynosa – Matamoros – Ciudad Victoria – Tampico – Tuxpan – Tuxtla Gutiérrez
Chiapas	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad Hidalgo – Unión de Juárez – Ciudad Cuauhtémoc – Tapachula – Pijijiapan – Tonalá – Tuxtla Gutiérrez – Tepanatepec – Tehuantepec – Oaxaca.

Fuente: Elda Merino, “El mercado negro de las armas”; *Revista Contralínea*, núm. 13, abril de 2003.

Instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata, tráfico de personas y pandillas delictivas transnacionales

Sobre el problema creciente de la trata y tráfico de personas, en este Segundo Informe de Gobierno se destaca que el gobierno mexicano, a nivel interno, elaboró la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, misma que al ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre de 2007, deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.¹⁰

En lo referente a la firma de acuerdos y reuniones bilaterales o trilaterales, se destaca, por ejemplo, el Proyecto OASISS, el cual tiene como propósito facilitar los procesos penales de traficantes y tratantes de personas.

Por su parte, en lo concerniente al tema de las pandillas delictivas transnacionales, se resaltan las reuniones celebradas en 2008, como la Sesión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica en la ciudad de Washington y la Primera reunión Plenaria de Enlaces Operativos de Seguridad Fronteriza México-Guatemala, en donde se formalizó la cooperación bilateral México-Guatemala para combatir a las pandillas que operan en la frontera.

¹⁰ *Idem.*

Aunado a los acuerdos firmados con Estados Unidos, Canadá y con las naciones de Centro y Sudamérica, en materia del combate al crimen organizado en las modalidades de tráfico de drogas, de armas y de personas, el gobierno mexicano también signó tratados durante octubre del 2007 a julio del 2008 con naciones como la India, Hong Kong y España, en los que se prevén intercambios de asistencia jurídica mutua y eliminación de trabas para extradiciones de delincuentes.

Ahora bien, y para concluir, cabe realizar un sencillo ejercicio comparativo, entre las acciones que en materia de cooperación internacional se presentan en este Segundo Informe de Gobierno y aquellas que, en la misma materia, se efectuaron durante el sexenio de Vicente Fox.

Dicho ejercicio comparativo parte de la premisa de que, como se podrá apreciar, muchas de las acciones en materia de cooperación internacional de las que se hizo mención en este documento, tienen como antecedente los trabajos generados en la misma materia durante el sexenio anterior.

Así, entre diciembre de 2001 y junio de 2006, la Presidencia de la República, a cargo del entonces presidente Vicente Fox, firmó más de medio centenar de acuerdos internacionales, entre los que se encontraban acuerdos en materia de combate al tráfico de drogas, armas y de personas.¹¹

De esos acuerdos, pueden destacarse el signado con la Organización de Estados Americanos (OEA), denominados Conferencia Especial sobre Seguridad y también el que en un principio se conoció como Taller Empresarial en el Marco de la Sociedad para la Prosperidad entre México y Estados Unidos, el cual hacia el mes de marzo de 2005, tras la firma en Waco, Texas, por los presidentes de México, Estados Unidos y Canadá, sería bautizado como el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

En igual sentido, durante el sexenio de Vicente Fox se firmaron acuerdos fronterizos con Guatemala relativos a la protección de las mujeres y en contra de la trata y tráfico de personas que se realiza en la frontera sur de México.¹²

¹¹ Nydia Egremy, "Soslava Fox al Senado", *Revista Contralínea*, segunda quincena, octubre de 2006, disponible en www.contralinea.com.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

¹² *Idem.*

La protección civil en la cotidianidad de los mexicanos

Iván H. Pliego Moreno

A pesar de las numerosas experiencias de desastres naturales a lo largo de la historia de México, no fue sino hasta después de los sismos de 1985 que se inició un proceso de reglamentación sobre la protección civil para los mexicanos. A partir de entonces, la preocupación gubernamental sobre las diferentes maneras de enfrentar dichos acontecimientos ha ido ganando espacio, hasta hacerse presente en los informes presidenciales.

La referencia reglamentaria inicial data de 1986, con las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. En el Primer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo hace su debut el rubro de protección civil, y se define el objetivo de dicha administración en tal ámbito: “consolidar un Sistema Nacional de Protección Civil completamente integrado y sustentado”.¹

El primer referente legal sobre protección civil se encuentra en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 2 de febrero de 1996, con la publicación de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal. En ese mismo año, y para dar viabilidad al sistema, se creó el Fondo de Desastres Naturales (Fonden). Posteriormente, en el DOF del 12 de mayo de 2000 se publicó la Ley General de Protección Civil, retomando los principios, normas, procedimientos y conductas que se deben realizar, y que tienen como objetivos centrales “la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre”.

Como se hizo explícito desde el Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón, “la estrategia para la protección civil aplicada por la presente administración involucra la participación de los tres órdenes de gobierno en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio a la población ante una situación

¹ Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1995, Política Interior, 10. Protección Civil. En <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ig7.html>

de emergencia o desastre, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil y con el apoyo financiero del Fondo de Desastres Naturales”.²

Es por ello que, con el objetivo de “garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés”, la presente administración se planteó, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, “fortalecer la concurrencia de la Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio.”³

El Fonden continúa siendo el mecanismo de carácter financiero más importante que permite al gobierno federal asumir la atención efectiva de la protección civil ante desastres naturales imprevisibles, cuyos efectos rebasan las capacidades financieras de las dependencias paraestatales, así como de las entidades federativas.

En el Segundo Informe de Gobierno del presidente Calderón se acota que

[...] el Fideicomiso Fonden acumula los remanentes de recursos no ejercidos del Ramo General 23, destinados a la atención de los efectos de desastres naturales, por lo que su ejercicio presupuestario fue contabilizado en el año respectivo, debido a que se entregan a dicho fideicomiso. Asimismo, integra las aportaciones realizadas en los términos de los artículos 19, fracción I, y 37 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.⁴

En tal virtud, el mismo informe señala que, durante el primer semestre de 2008, se destinó 90.9% de los recursos financieros, es decir, 239.7 millones de pesos (mdp) a la “reparación de infraestructura carretera de origen federal y estatal” de Chiapas. El restante 9.1% se destinó a la reparación hidráulica del estado de Veracruz (1.7%, es decir, 4.5 mdp), la reconstrucción de la infraestructura educativa federal del estado de Oaxaca (1.5%, es decir, 4 mdp), y la reparación y reconstrucción de viviendas de la población de bajos ingresos en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca (5.9%, equivalente a 15.5 mdp).

Es necesario recordar que a lo largo del segundo año de la administración calderonista el país ha sufrido daños severos debidos a la presencia de fenómenos naturales y la persistencia de lluvias que han ocasionado graves inundaciones.

² Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2007, 1.2 Política Interior, 1.2.5 Protección Civil. En http://primer.informe.gob.mx/1.2_SEGURIDAD_NACIONAL/?contenido=151

³ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2008.

⁴ *Idem.*

Las cifras mencionadas están directamente relacionadas con desastres naturales por todos conocidos. En Chiapas, donde se autorizaron 246.9 mdp, las inundaciones ocurridas entre el 18 y el 31 de diciembre de 2007 en los municipios de Ostucán y Tecpatán, dejaron una imagen clara de la devastación y la tragedia humana sufrida. En Oaxaca, donde se aplicaron 6.5 mdp, el sismo ocurrido el 12 de febrero de 2008 trajo a la memoria tristes recuerdos, pero también la evocación de la solidaridad ciudadana. Lo mismo ocurrió en el estado de Guerrero, donde se emplearon 5.8 mdp en los municipios de Coyuca de Benítez y Atoyac de Álvarez, afectados por el sismo ocurrido el 6 de noviembre de 2007. Finalmente, a Veracruz se enviaron 4.5 mdp para los municipios de Poza Rica y Pánuco, que fueron dañados por el ciclón tropical “Dean”, del 22 de agosto de 2007.

También es importante recordar la participación de diversas dependencias del gobierno federal en la atención de la población damnificada en los distintos estados de la república. Desde luego, sobresale la intervención de las secretarías

Cuadro 1
Fondo Nacional de Desastres Naturales: gasto federal autorizado con cargo al Ramo General 23 y al fideicomiso Fonden por rubro de atención, 2007-2008 (millones de pesos)

<i>Concepto</i>	<i>Enero-junio</i>			
	<i>Composición %</i>			
	2007	2008 ^{p/}	2007	2008
Total ^{1/}	590.3	263.7	100.0	100.0
Infraestructura pública	550.0	248.2	93.3	94.1
Carretera y de transporte	285.2	239.7	48.3	90.9
Educativa	11.3	4.0	1.9	1.5
Hidráulica	254.4	4.5	43.1	1.7
Atención a damnificados ^{2/}	37.5	15.5	6.4	5.9
Atención a recursos naturales	1.9		0.3	

1/ Las sumas parciales y la estructura porcentual pueden no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

2/ Recursos destinados al Fondo Revolvente para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre.

p/ Cifras preliminares

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Segundo Informe de Gobierno, Estado de Derecho y Seguridad, p. 57.

de la Defensa Nacional y de Marina como integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, mediante la aplicación sistemática del Plan DN-III-E y el Plan Marina, respectivamente, diseñados para el auxilio y recuperación de las zonas afectadas por los desastres naturales.

En este sentido, el trabajo del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) no se limitó a atender los efectos de dichos fenómenos, sino que también se han desarrollado acciones de alertamiento de nuevos fenómenos meteorológicos mediante la publicación de boletines. Tal fue el caso del estado de Tabasco, en donde las inundaciones dejaron un panorama desolador que urgía no sólo a la recuperación sino a la prevención de catástrofes similares. Adicionalmente, y para hacer más eficiente el trabajo del Centro de Operaciones del SNPC en el estado de Tabasco, se realizaron gestiones ante la Agencia Aeroespacial Alemana “para recibir imágenes satelitales de alta resolución” al inicio del desastre. Hasta el 17 de junio de 2008, se autorizaron más de 30 solicitudes de insumos, con un costo de 510.7 mdp, con cargo al Fondo Revolviente del Fonden para atender las necesidades de alimento, abrigo y salud de los damnificados en Tabasco.

Por otro lado, en cuanto a la salvaguarda de la vida humana en altamar, la Secretaría de la Marina reportó los datos que aparecen en el Cuadro 2.

Como se observa, la participación de los elementos de los cuerpos de Marina ha sido más bien simbólica en cuanto a las estadísticas generales. Sin embargo, dicho simbolismo no es irrelevante cuando se considera que cada número representa la vida de un ser humano.

Cuadro 2
Principales resultados en la salvaguarda de la vida humana en la mar, 2007-2008

Concepto	Enero-junio			
	Observado 2007	2007	2008	Variación % anual
Secretaría de Marina				
- Llamadas de auxilio atendidas	482	238	161	-32.4
-Embarcaciones auxiliadas	187	94	112	19.1
- Náufragos rescatados	7	82	31	-62.2
- Cruceros protegidos	2 432	1 546	1 082	-30.0
-Enfermos atendidos en altamar y trasladados	60	30	32	6.7

Fuente: Secretaría de Marina, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2008, Estado de Derecho y Seguridad, p. 63.

Es bien sabido que, en casos de desastre, la participación del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, a través del Plan DN-III-E, se ha convertido en una constante de la protección civil, así como en una de las certezas con que cuenta la población damnificada. En el caso de las inundaciones de Tabasco, la Secretaría de la Defensa Nacional reportó que intervinieron más de 9 mil efectivos militares en las labores de evacuación de más de 30 mil personas. En el caso de la participación de la Secretaría de Marina, se reporta la aplicación del Plan Marina para el auxilio de más de 150 comunidades afectadas y la evacuación de cerca de 16 mil personas.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Programa Hábitat, financió 1 150 mdp para apoyar a 115 mil familias damnificadas, tanto para la rehabilitación de sus viviendas, como para la dotación de enseres domésticos de hasta 10 mil pesos por familia. Adicionalmente, se dispuso de 78.5 mdp para la generación de empleos y la compra de materiales de construcción para limpieza, desazolve de calles y mantenimiento de albergues.

En cuanto a la participación de la Secretaría de Salud, cabe recordar que se otorgó atención médica las 24 horas del día, y se hizo el abasto de medicamentos, se organizaron Caravanas de la Salud y se proveyó de atención médica a los refugios temporales. Adicionalmente, se realizó la vigilancia epidemiológica correspondiente, tanto en los refugios como en las casas.

Para complementar el trabajo de las dependencias del gobierno federal en el manejo de la crisis provocada por el desastre, participaron, siempre de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón, la Secretaría de Seguridad Pública, que se ocupó de brindar apoyo en las labores de rescate, enviando un contingente de 1 300 elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo y 104 elementos de la División de Proximidad Social, así como vehículos de tierra y aire.

La Policía Federal, por su parte, desarrolló las acciones de seguridad pública y coadyuvó en las acciones de protección civil, como el traslado de mercancías, entrega de víveres y la evacuación de heridos y damnificados. Asimismo, garantizó la seguridad de instalaciones estratégicas, como el Centro de Readaptación Social estatal, el aeropuerto de Villahermosa e instalaciones de Pemex en el estado de Tabasco. En coordinación con la Sedesol, personal de la SSP brindó atención a la población damnificada en casos de crisis emocionales y postraumáticas.

Finalmente, es necesario destacar la participación de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que realizó el diagnóstico de la infraestructura hidráulica dañada e implementó operativos de emergencia en las

zonas de riesgo. (Véase en este mismo *Reporte CESOP* el artículo “Los recursos hidráulicos y la minería en el proyecto de desarrollo nacional”.)

Como es del conocimiento público, una de las consecuencias más dramáticas de las torrenciales lluvias en el sureste mexicano fue el deslizamiento de una ladera en la margen del río Grijalva, cercano a las hidroeléctricas de Peñitas y de Malpaso, razón por la que se puso en riesgo de desbordamiento el vaso de la presa Peñitas, con la amenaza latente en la población de Huimanguillo y Cárdenas, Tabasco. Dicha situación fue atendida, como lo reporta el informe de gobierno, por la Comisión Federal de Electricidad. (Véase en este mismo *Reporte CESOP* el artículo “Los recursos hidráulicos y la minería en el proyecto de desarrollo nacional”.)

Como se puede observar claramente, y dadas las características geológicas y climáticas de nuestro país, la protección civil es un hecho necesario y cotidiano para la población mexicana. Ante los lamentables efectos devastadores de imprevisibles fenómenos naturales, la población más afectada suele ser la de menos recursos. El gobierno federal cuenta con los mecanismos legales, financieros y de coordinación interinstitucional para hacer frente a las urgencias de cada caso. Sin embargo, enfrentar las consecuencias de los embates de la naturaleza es sólo una parte, esencial, es cierto, pero no la única ni la más importante. Ante la posibilidad de nuevos desastres, la prevención de posibles accidentes y de mayores daños en la población se ha convertido, y con razón, en una de las principales preocupaciones de la federación, como se verá en el artículo dedicado a la infraestructura hidráulica.

Seguridad pública: presupuesto y prioridades del segundo tramo

Efrén Arellano Trejo

Este artículo ofrece un balance del Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón en materia de seguridad pública. A fin de contar con una visión global, en la primera parte se realiza una descripción del gasto ejercido y un desglose de sus principales rubros; en la segunda parte se realiza un análisis sobre los avances logrados en materia de profesionalización policial, debido a que en este rubro se identificaron las principales novedades.

Gasto ejercido

El Cuadro 1 muestra la evolución de los recursos asignados a las tareas de seguridad pública. En términos nominales este presupuesto ha crecido constantemente desde 2004; sin embargo, los aumentos más significativos se observaron en los dos últimos años: en 2007 fue de 27% y para 2008 de 35%. En el renglón correspondiente a “dependencias federales”, se encuentran los recursos que a estas tareas son aplicados por las secretarías de Seguridad Pública, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República.

El FASP es el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, creado en 1999, por medio del cual se asignan recursos a las entidades federativas. Dicho fondo se mantuvo estable durante los últimos tres años, con una asignación de 5 mil millones de pesos; sin embargo, para 2008 registró un incremento de 20% para ubicarse en 6 mil millones de pesos.¹

¹ Un análisis sobre el comportamiento del gasto ejercido por las secretarías que participan en las acciones de seguridad pública y seguridad nacional se encuentra en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2008 y los gastos relacionados con la

Cuadro 1
Origen de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (millones de pesos)^{1/}

Pesos corrientes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total SNSP	14 141.00	16 690.70	14 124.30	12 597.50	12 690.30	15 034.8	15 953.9	318.0	613.6
Recursos federales	12 294.30	14 752.70	12 830.10	11 456.30	11 620.90	13 450.7	14 274.4	18	25
FASP ^{2/}	5 213.90	5 786.40	3 210.00	2 733.00	3 500.00	5 000.0	5 000.0	5	6
Dependencias federales	7 080.40	8 966.30	9 620.10	8 723.20	8 120.90	8 450.7	9 274.4	13	19
Recursos estatales	1 846.70	1 938.00	1 294.10	1 141.30	1 069.40	1 584.1	1 679.5	1	1
								664.7	711.6
								000.0	000.0
								664.7	711.6
								1	1
								653.3	902.0

^{1/} Se refiere a los recursos aprobados por la Cámara de Diputados.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 61, con base en Secretaría de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dirección General de Planeación con base en cifras reportadas por cada entidad federativa al Sistema de Seguimiento y Evaluación y Dirección de Planeación y Desarrollo Programático.

El Cuadro 2 muestra el destino al que se asignaron estos recursos. Ahí se constata que los recursos ejercidos a través de las secretarías del Ejecutivo federal son las instancias principales para el ejercicio de este gasto.

En la Gráfica 1 se puede observar la evolución que ha tenido en los últimos 10 años el destino de los recursos asignados al Sistema Nacional de Seguridad Pública. En términos porcentuales el rubro “equipamiento, tecnología e infraestructura”, aunque ha declinado en los últimos años, ha sido el dominante desde la creación de este sistema. Alcanzó el 80% en 1998 y en la asignación correspondiente a 2008 se ubicó en poco más de 40 por ciento.

Los otros rubros importantes son “profesionalización”, el cual en los últimos cuatro años se ha mantenido en niveles cercanos a 10%; “apoyo a tribunales”, que tuvo un repunte importante a partir de 2005 y se ha mantenido desde entonces en un promedio de 17%; y “combate al narcomenudeo”, que a partir de que fue creado en 2006 ha absorbido aproximadamente 20% del presupuesto asignado en esta materia.

Prioridades del segundo año

La creación de un mando único de la policía federal y una mejor evaluación y profesionalización de los cuerpos policiales fueron las prioridades en materia de seguridad pública durante el segundo año de gobierno del presidente Felipe Calderón. Para ello, el gobierno federal contó con una reforma al artículo 21 constitucional, el cual reconoce, por primera vez, que las instituciones policiales tienen la facultad de investigar los delitos y una modificación al artículo 123 para establecer la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, sin que proceda la reincorporación de malos elementos.

Por lo que se refiere a las actividades específicas del Ejecutivo, desde 2007 fue establecida la Instancia de Coordinación de la Policía Federal, a fin de vincular de manera más estrecha las capacidades de intervención y presencia de la Policía Federal Preventiva (PFP) y las de investigación de la Agencia Federal de Investigación (AFI).

El Ejecutivo se ha propuesto la creación de un nuevo modelo institucional de la policía federal bajo las siguientes directrices:

seguridad”, México, octubre de 2008, disponible en www.cefp.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

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

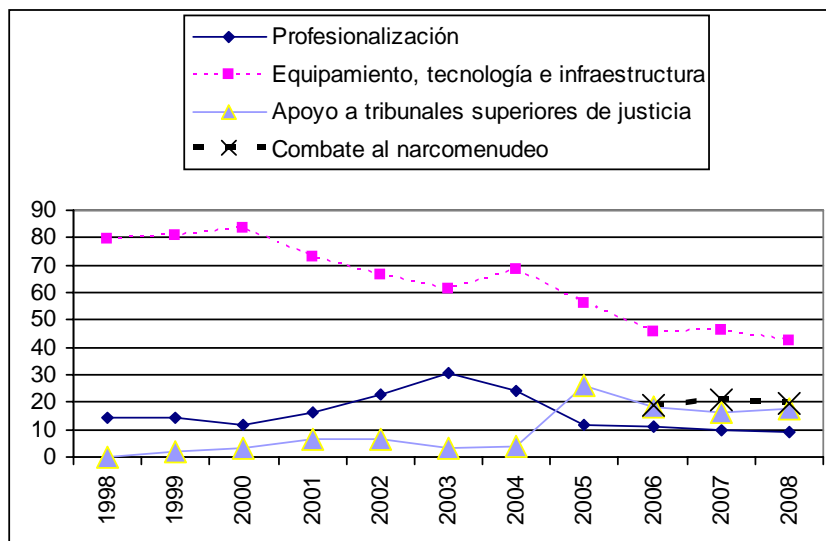
<i>Pesos corrientes</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	14 141.00	16 690.70	14 124.30	12 597.60	12 690.30	15 036.3	15 953.9	20 318	27 613.6
<i>Dependencias federales</i>	7 080.40	8 966.30	9 620.10	8 723.20	8 120.90	8 450.7	9 274.4	13 664.7	19 711.6
<i>Financiamiento conjunto</i>	7 060.60	7 724.40	4 504.10	3 874.30	4 569.40	6 585.6	6 679.5	6 653.3	7 902.0
Profesionalización	921.2	1 402.80	1 199.60	1 172.60	1 142.10	735.6	701.6	624.9	701.0
Equipamiento, tecnología e infraestructura	5 872.60	5 642.60	2 938.50	2 373.60	3 048.80	3 712.7	3 135.7	3 076.1	3 330.2
Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia	132.5	431.2	224.7	130.7	179.2	1 695.0	1 163.5	1 203.3	1 371.8
Combate al narcomenudeo ^{1/}							1 324.0	1 358.6	1 528.3
Participación de la comunidad	59.7	87.3	41.3	44.8	39.6	83.5	90.0	99.8	133.4
Seguimiento y evaluación	74.6	88.2	59.1	75.9	94.4	135.9	136.0	144.0	187.2
Operativos conjuntos		72.4	40.9	76.8	65.3	154.0	84.7	88.4	105.8
Registro Público Vehicular						68.8	43.9	58.1	43.0
Recursos pendientes por distribuir ^{2/}									501.3

^{1/} La creación del Eje Estratégico de Combate al Narcomenudeo se aprobó en la Vigésima Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

^{2/} Este rubro corresponde a recursos que las entidades federativas deben asignar entre los diversos rubros de trabajo del SNSP.

Fuente: Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública; y Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 62.

Gráfica 1
Destino de los recursos de financiamiento conjunto del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1998-2008)



Fuente:Elaboración propia con base en Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 62.

- Estrategia de prevención y combate al delito basada en la inteligencia policial en la que se aplica un esquema de operación fundamentado en la planeación, recopilación, análisis y explotación de la información.
- Nuevo perfil de policía conformado por profesionistas, sin adicciones, sin vínculos orgánicos ni antecedentes criminales.
- Estrictos controles de confianza para el ingreso, permanencia y ascenso, orientados al combate de la corrupción.
- El establecimiento del Servicio Civil de Carrera Policial.
- El reforzamiento de los vínculos de la Policía Federal con la ciudadanía; y
- La capacitación y especialización permanente.²

Al mismo tiempo durante el segundo año de gobierno se avanzó en la implantación de un nuevo modelo policial para las corporaciones municipales. Para ello, la Cámara de Diputados aprobó la creación del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal, el cual contó con recursos por 4 785.7 millones de pesos, de

² Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 68.

los cuales 3 589.4 son recursos federales y 1 196.3 son aportaciones de los municipios.

El 15 de enero de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las bases para la asignación de estos fondos, a partir de las cuales se identificaron 135 municipios y 15 demarcaciones del gobierno del Distrito Federal. La aplicación de estos recursos, destinados a la transformación de las policías municipales, se realiza a partir de cinco ejes: 1. Aplicación de controles de confianza; 2. Utilización de tecnologías de la información asociadas a Plataforma México;³ 3. Aplicación de programas de formación y profesionalización de los cuerpos policiales; 4. Generación de sistemas de información para la creación de inteligencia policial, así como su disposición para consulta y archivo y, 5. Aplicación de indicadores de operación y gestión.

Los municipios y demarcaciones que participan en la aplicación de este subsidio –según lo explica el Segundo Informe de Gobierno– abarcan a 58% de la población y más de dos tercios de los delitos que se cometen en el país. Para su operación se han firmado 150 convenios de adhesión, en los cuales se estipula el destino de los recursos, conforme a las necesidades individuales de cada municipio.⁴

Como parte de este esfuerzo para profesionalizar y vincular la labor policial en todo el país, durante la Cuarta Reunión Nacional de Secretarios de Seguridad Pública se aprobó la adopción del Informe Policial Homologado como formato único nacional para la elaboración de reportes a la Plataforma México. A junio de 2008, Nuevo León, San Luis Potosí, Nayarit, Chihuahua y Tabasco eran las únicas entidades que ya habían incorporado su reporte policial homologado a la Plataforma México, por lo que faltaban 27 entidades en hacerlo. También para esa fecha se contaba con 74 981 reportes homologados de las entidades federativas, comandancias regionales y comisarías de sector de la PFP y AFI.

Estas acciones significan, en alguna medida, una respuesta a diversos especialistas que habían señalado la incongruencia entre el hecho de que los municipios tienen la responsabilidad constitucional de participar en las labores de seguridad pública y al mismo tiempo que estuvieran marginados de las acciones de planeación y distribución de los recursos. En abono a este argumento hay que señalar que las autoridades municipales tienen un mayor conocimiento y cercanía

³ Sobre el significado y alcance del proyecto Plataforma México, véase en este mismo *Reporte CESOP*, Efrén Arellano Trejo, “Labores de inteligencia y combate al crimen organizado”.

⁴ *Ibid.*, p. 69.

con sus demarcaciones territoriales, las zonas de riesgo y eventualmente con la población afectada.⁵

Acciones de profesionalización

Por otra parte, el Segundo Informe de Gobierno reporta un avance de 25% en el Plan Rector de Profesionalización para las policías federal, estatal y municipal, el cual está dirigido a lograr la homologación de los sistemas de formación y profesionalización policial. Como parte de este plan, se han elaborado los proyectos de ley y reglamento del Servicio de Carrera Policial y la propuesta de ley del Sistema Nacional de Desarrollo Policial. Este último se propone establecer el servicio de carrera policial obligatorio en los tres órdenes de gobierno.

Para incentivar la permanencia y promoción de los mejores elementos en las fuerzas federales –según explica este informe de gobierno– el 16 de junio de 2008 se firmó un acuerdo con el FOVISSSTE, que permitirá otorgar 22 mil créditos para que los policías federales puedan adquirir una vivienda y la publicación, en abril de este año, de tres convocatorias, “después de 12 años de no contar con promociones de este tipo”, para concursar por 1 665 grados, de los cuales mil son para oficiales, 185 para inspector y 480 para subinspectores.⁶

Los avances son significativos; sin embargo, no deja de llamar la atención que desde que en 1995 se expidió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se estableció que una de las herramientas de coordinación sería precisamente la creación de una carrera policial, “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”.⁷

La inexistencia de esta carrera, la falta de incentivos suficientes para conservar dentro de la institución a los mejores elementos, entre otras cosas, ha hecho posible que las organizaciones delictivas recluten a su personal entre los propios cuerpos policiales.

⁵ Alejandro Navarro Arredondo, “La asignación intergubernamental del servicio de seguridad pública en México y el modelo de policía comunitaria”, *Reporte CESOP*, núm. 4, CESOP, Cámara de Diputados, México, septiembre de 2007, pp. 50-56.

⁶ Presidencia de la República, Segundo Informe ..., *op. cit.*, p. 71.

⁷ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

El Cuadro 3 muestra las variaciones que ha tenido el número de elementos que integran las fuerzas federales. Llama la atención que entre 2004 y 2005 hubo una reducción de 18% en los integrantes de la Policía Federal Preventiva; y que más recientemente, entre 2007 y 2008 desertaron o causaron baja 1 996 elementos de la Agencia Federal de Investigación.

Sobre este tema vale la pena recordar los casos de Lorena González Hernández, miembro de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal, adscrita a la Dirección General de Secuestros y Robos, ex miembro de la Agencia Federal de Investigaciones, y procesada por sus presunta participación en el secuestro y asesinato de Fernando Martí; así como el de Sergio Humberto Ortiz Juárez, ex integrante de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia y de las policías Judicial del Distrito Federal y Judicial Federal, también procesado por el mismo delito.⁸ Además, de acuerdo con un recuento realizado por el periódico *Milenio*, en agosto de este año, al menos 33 elementos policiales fueron detenidos por estar coludidos con el crimen organizado y otros 75 durante la primera quincena de septiembre. De esta última cifra 35 fueron detenidos en Coahuila tras una balacera con agentes federales en Torreón.⁹

Cuadro 3
Recursos humanos de las policías federales

Año	Elementos de la Policía Federal Preventiva	Variación porcentual	Elementos de la Agencia Federal de Investigación	Variación porcentual
2001	10,241		4,920	
2002	10,830	5.8	5,245	6.6
2003	12,535	15.7	6,122	16.7
2004	14,415	15.0	8,078	32.0
2005	11,756	-18.4	7,676	-5.0
2006	12,907	9.8	8,127	5.9
2007	21,761	68.6	7,992	-1.7
2008 ^{p/}	24,478	12.5	5,996	-25.0

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 63.

⁸ Raúl Monge, "Los enemigos, adentro", *Proceso*, núm. 1663, 14 de septiembre de 2008, pp. 24-26.

⁹ "Caen en septiembre 75 policías corruptos", *Milenio diario*, 16 de septiembre de 2008, p. 32.

Como parte de la respuesta del Ejecutivo a esta continua filtración, el 7 de agosto pasado el presidente Calderón envió una iniciativa de reforma a los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal para establecer, entre otras cosas, cadena perpetua para secuestradores que sean o hayan sido integrantes de instituciones de seguridad pública; para quien secuestre a menores de edad o personas incapaces; para quienes lesionen, mutilen, torturen y lastimen gravemente, o priven de la vida a las víctimas; para quien secuestre a un menor de edad y lo pretenda llevar a otro país con fines de lucro.

El secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, anunció que en la reunión del Consejo Nacional de Seguridad, celebrada el 20 de septiembre, se revisarían los avances para la integración del Observatorio Ciudadano, la estrategia contra el secuestro y las reformas necesarias a la ley de coordinación en materia de seguridad pública que se enviarán a la Cámara de Diputados. Dijo el funcionario que el propósito de estas reformas es definir “cómo vamos a crear un modelo de formación policial, homogéneo para todo el país; cómo vamos a crear los modelos de confianza, y la manera de verificar que estos controles estén funcionando”.¹⁰

¹⁰ “Rinde cuentas hoy Consejo de Seguridad”, *Reforma*, 19 de septiembre de 2008, México, p. 8.

Fortalecimiento de la democracia, modernización del sistema político y participación ciudadana

Gustavo Meixueiro Nájera

Para el gobierno federal vivir en una democracia propiciará mejoras no sólo económicas y sociales, sino en la calidad de vida de la población, al garantizar que los ciudadanos y las autoridades puedan ejercer de forma responsable sus derechos, obligaciones y libertades; todo ello teniendo en cuenta los valores de diálogo, tolerancia, la no discriminación y el respeto por las minorías.¹

El fortalecimiento de la democracia, la modernización del sistema político y la participación ciudadana, son tres de los temas que forman parte del quinto eje del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Para cada uno de ellos, el documento rector de la política nacional plantea un objetivo y estrategias para alcanzarlo. Así, en el PND se propone fortalecer la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los partidos y las organizaciones políticas y sociales; para lograrlo se establecen seis estrategias: fortalecer el diálogo y la negociación con los actores políticos y sociales; fortalecer la gobernabilidad democrática; promover una cultura democrática; garantizar los derechos y las libertades civiles de los ciudadanos; promover el diálogo responsable con los poderes de la Unión; y formar parte activa de ese diálogo con los demás poderes, con los distintos órdenes de gobierno, con las autoridades electorales y con las organizaciones políticas para lograr reformas electorales de tercera generación.

Para consolidar la democracia en lo político, asegurando su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad, se proponen cuatro estrategias: adecuar los órganos del Estado en un contexto de pluralidad para lograr la gobernabilidad democrática; promover mecanismos de coordinación que faciliten la gestión institucional entre los poderes; impulsar la corresponsabilidad entre los órdenes

¹ Presidencia de la República, Primer Informe de Ejecución del PND, México, p. 359.

de gobierno y contribuir al fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios.

Un tercer objetivo que nos ocupa es el desarrollar una cultura cívica y política que genera la participación ciudadana en el diseño y evaluación de políticas públicas, para lo que se formulan tres estrategias: promover mecanismos de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas y rendición de cuentas; promover la creación de comités ciudadanos que participen en la regulación de los salarios de los funcionarios públicos y fortalecer mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.²

Presupuesto

Para el ejercicio 2008, a la Secretaría de Gobernación, dependencia encargada de la política interior, le fueron asignados 6 736.9 millones de pesos, 32.5% más que lo asignado en 2007, que fue de 5 083.2 millones de pesos.

Del total del presupuesto para el año en curso, la Segob destinará 11.85% para atender el fortalecimiento de la democracia, la modernización del sistema político y el impulso de la participación ciudadana; el restante 88% lo destinará a atender otras funciones sustantivas como los servicios migratorios en las fronteras, la operación del Sistema Nacional de Protección Civil, la conducción de la política de comunicación social de la Administración Pública, y la atención de refugiados, entre otras.

El Cuadro 1 muestra los distintos programas de la secretaría, el propósito y el presupuesto designado para 2008. De esta forma, para solucionar los conflictos que pongan en riesgo la gobernabilidad, contará con 561.9 millones de pesos, para contribuir al desarrollo político y cívico 78.5 millones, para prevenir y eliminar la discriminación 128.6 millones y para garantizar el ejercicio de la libertad de culto 29.1 millones de pesos.

² Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007, pp. 277-285.

Cuadro 1

Programas presupuestarios de la Segob relacionados con el fortalecimiento de la democracia, la modernización del sistema político y la participación ciudadana, 2008 (cifras en pesos)

Programa presupuestario		Propósito	Cantidad	%
P001	Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo federal con el Congreso de la Unión, entidades federativas y asociaciones políticas y civiles	Distender y/o solucionar los conflictos de impacto nacional que pongan en riesgo la gobernabilidad	561,911,360	8.34%
P002	Actividades para contribuir al desarrollo político y cívico social del país	Contribuir al desarrollo político y cívico social del país	78,697,070	1.17%
P003	Promoción de la protección de los derechos humanos y prevención de la discriminación	Prevenir y eliminar toda forma de discriminación	128,633,672	1.91%
P008	Conducción de la relación del Estado con las asociaciones religiosas	Garantizar el ejercicio de la libertad de creencias y de culto	29,119,569	0.43%
Otros programas			5,938,538,329	88.15%
Total ramo			6,736,900,000	100%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, ramo 4.

Fortalecimiento de la democracia

Uno de los puntos que destaca el informe de gobierno es la conciliación y la negociación con actores políticos y sociales a través del Grupo de Trabajo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política y Social, cuya función principal es analizar las demandas y propuestas de los actores sociales, otorgar apoyo y orientación, y coordinar acciones con las dependencias de los tres órdenes de gobierno que estén involucradas. Se señala que entre septiembre de 2007 y julio de 2008 se registraron 224 conflictos de los cuales se solucionaron 152; y el seguimiento a 980 eventos realizados por grupos de la sociedad civil, de los cuales se derivaron 84 mesas de atención.³

Durante 2007, este grupo de trabajo realizó el seguimiento de 1 223 eventos y se instalaron 160 mesas de distensión; además se reportaron 145 conflictos, de los cuales se solucionaron 112 y los 33 restantes se reportaron como distendidos y que sólo se les daba seguimiento. La cifra de conflictos fue superior en 1.38% de los contabilizados en 2006.⁴

³ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, 2008, México, p. 438.

⁴ Presidencia de la República, Primer Informe..., *op. cit.*, p. 360.

Para fortalecer la gobernabilidad democrática, la Segob reportó durante 2007 la realización de 244 comparecencias y reuniones de trabajo de funcionarios de la Administración Pública Federal (APF) ante las cámaras del Congreso de la Unión, así como la participación en más de 1 400 reuniones de las comisiones de ambas cámaras. Además, menciona que fueron remitidos 946 posiciones de la APF ante estas instancias sobre posturas relacionadas con diferentes iniciativas legislativas.⁵

En el mismo sentido, en los primeros seis meses del año en curso, el Segundo Informe de Gobierno reporta que se llevaron a cabo 48 comparecencias de funcionarios federales en la Cámara de Diputados y 31 en el Senado, y se cubrieron 1 032 reuniones de trabajo de las comisiones de ambas cámaras.⁶

Durante el primer semestre de 2008, el Segundo Informe de Gobierno destaca, con el fin de favorecer el intercambio de información vinculada a procesos políticos, económicos y sociales que pudieran afectar la gobernabilidad regional, la realización de las Jornadas Federales de Coordinación para la Gobernabilidad. Además, menciona que se llevaron a cabo diferentes reuniones y acuerdos con organizaciones de la sociedad civil y con agrupaciones políticas nacionales (APN).⁷

Con motivo de promover la cultura democrática, se señalan conferencias, ciclos de cine y distribución de videos con la finalidad de incentivar la participación ciudadana en los procesos electorales; la publicación de la obra “Cultura política y participación ciudadana en México. Antes y después de 2006” y la preparación de la 4ª Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), entre otras actividades.

Para garantizar la libertad de creencias y de culto, durante 2007 se destaca que se otorgaron 234 registros constitutivos de asociaciones religiosas, 7.1% menos que las otorgadas en 2006, que fueron 252.⁸ Para los seis primeros meses de 2008, la Segob registró 96 nuevas asociaciones religiosas, con lo que desde 1992 a la fecha se tiene un acumulado de 6 980. De igual forma, el Segundo Informe de Gobierno reporta que durante 2007 se brindaron 3 188 asesorías en materia religiosa y se contabilizaron 1 879 durante el periodo enero a junio de este año.⁹

En cuanto a los conflictos por intolerancia religiosa durante los seis primeros meses del año se presentaron dos: uno en Huejutla, Hidalgo, y otro en Chilpan-

⁵ *Idem*

⁶ Presidencia de la República, Segundo Informe..., *op. cit.*, p. 447.

⁷ *Ibid.*, p. 439.

⁸ Presidencia de la República, Primer Informe..., *op. cit.*, p. 362.

⁹ Presidencia de la República, Segundo Informe..., *op. cit.*, p. 440.

cingo, Guerrero. En 2007 se presentaron 11 en los estados de Jalisco, Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, de los cuales al mes de diciembre pasado se habían resuelto dos, y los nueve restantes se reportaron en trámite de colaboración con los gobiernos de esas entidades.

Por otro lado, durante 2007 el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) proporcionó 1 636 servicios de asesoría y orientación, 7.92% más que la cifra reportada un año antes. Para los seis primeros meses de 2008 se facilitaron 855 servicios.

Los números reportados permiten observar un incremento en la discriminación. Los expedientes de denuncia integrados durante 2007 son superiores a los de 2006, al pasar de 549 a 606. La cifra registrada en el primer semestre del año en curso también registra un aumento, pues al mes de junio se contabilizaron 356 expedientes (Cuadro 2).

En otro orden de ideas, y como actividades reportadas para promover el diálogo y el debate sobre la Reforma del Estado, la Segob reporta la realización de foros y el seguimiento al proceso de reforma llevado a cabo por el Legislativo a través de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA).

En el marco de la Reforma del Estado, entre los temas que son de especial interés para el Ejecutivo federal se encuentran las iniciativas en materia de seguridad y procuración de justicia, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los poderes de la Unión, el fortalecimiento del federalismo, el respeto a los derechos humanos y la plena vigencia del estado de derecho.¹⁰

Por último, para fortalecer el sistema de partidos y los procesos electorales, la Segob reporta que durante el 2007 le dio seguimiento a 15 procesos electorales locales, donde se eligieron tres gobernadores, 487 diputados locales y 1 219 presidentes municipales en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el mismo sentido, se menciona que se instalaron 16 mesas electorales para atender y distender posibles conflictos político-electorales con la participación de representantes de las secretarías de Gobernación, de Seguridad Pública, de la Defensa Nacional y de la Procuraduría General de la República.¹¹

¹⁰ Presidencia de la República, Primer Informe..., *op. cit.*, p. 364.

¹¹ *Ibid.*, p. 365.

Cuadro 2
Asuntos concluidos por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
2006-2008

Concepto	2006	2007	2008¹
Asesoría y orientación	1516	1636	855
Personal	232	292	183
Vía telefónica	984	1069	524
Correo electrónico	300	269	135
Por oficio		6	12
Fax			1
Expediente de denuncia recibidos	549	606	356
Quejas	258	279	103
Reclamaciones	291	327	253

¹ Cifras preliminares enero-junio

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, 2008, México, p. 441; Presidencia de la República, Primer Informe de Ejecución del PND, México, p. 363.

Modernización del sistema político

Durante el periodo comprendido entre septiembre de 2007 y agosto del 2008, el Ejecutivo federal presentó ante las cámaras de la Unión 16 iniciativas de ley. Durante ese periodo se aprobaron 11 iniciativas, tres presentadas durante el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura, y ocho en periodos anteriores. En el Cuadro 3 se observa el número de iniciativas presentadas desde diciembre del año 2000 a la fecha, el número de aprobadas, las rechazadas y el acumulado pendiente. Dentro de estas últimas, el Segundo Informe de Gobierno destaca el paquete de iniciativas de Reforma Energética.

En materia de fortalecimiento de la autonomía municipal, el informe de gobierno reporta que entre septiembre de 2007 a julio de 2008 se impartieron 47 cursos de capacitación a funcionarios municipales pertenecientes a 17 entidades federativas en temas como profesionalización de servidores públicos, habilidades directivas, finanzas municipales, reglamentación municipal, desarrollo económico y programas federales, entre otros. En total se capacitaron 4 029 funcionarios

Cuadro 3
Iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo federal
ante el Congreso de la Unión

Periodo legislativo	Presentadas ¹	Aprobadas ²	Desechadas ²	Pendientes de aprobación
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 agosto de 2007	24	15	0	47
Septiembre de 2007 a agosto 2008	16	11	0	52

¹ Se refiere a las iniciativas presentadas en el periodo legislativo que se indica

² Incluye las iniciativas de periodos anteriores

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, 2008, México, p. 444; Presidencia de la República, Primer informe de Gobierno, México, p. 346.

municipales, lo que significó un incremento de 37% durante el periodo comprendido entre septiembre de 2006 a agosto de 2007.¹²

Además, las principales actividades reportadas por el Instituto Nacional del Federalismo (Inafed) son la implementación del programa Agenda desde lo Local, la realización de foros y talleres, diplomados, la publicación y difusión de libros, la publicación de un catálogo de programas federales, y el apoyo a municipios para la implementación de mecanismos que faciliten la transparencia de la gestión municipal.¹³

Participación ciudadana

Con la finalidad de promover la participación ciudadana y fomentar los valores de la democracia, el gobierno federal da cuenta que ha realizado foros, conferencias, consultas ciudadanas, además de que constituyó una comisión ciudadana con integrantes de organizaciones de la sociedad civil y de agrupaciones políticas nacionales para dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo. En el mismo

¹² Presidencia de la República, Segundo Informe..., *op. cit.*, p. 448.

¹³ *Ibid.*, pp. 448-449.

sentido, el Segundo Informe de Gobierno reporta que a partir de febrero de 2008, la Segob y el Instituto Mexicano de la Radio llevan a cabo de forma quincenal un programa de una hora sobre los consejos de participación ciudadana de la APF.¹⁴

Durante 2007, el gobierno federal –menciona el segundo informe– entregó 4 973 apoyos o estímulos económicos a 2 155 organizaciones, que representan 35.1% de las 6 133 que cuentan con Clave Única de Inscripción en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Cabe apuntar que el informe no menciona el monto de los apoyos o estímulos otorgados. En este orden de ideas, en el Primer Informe de Ejecución del PND se da cuenta que durante 2006 se ejerció un millón 659.6 mil pesos para entregar 3 124 apoyos y estímulos económicos, aunque no se precisa el número de organizaciones beneficiadas.

Para junio de 2008 el padrón en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil sumaba 7 248 organismos. Durante los primeros seis meses del año se inscribieron 1 115, 6% más que la cifra registrada en el mismo periodo de 2007 que fue de 1 052 organizaciones.¹⁵

Durante 2007, a través del Sistema Integral de Vinculación con Organizaciones, la Segob reportó que otorgó servicios de capacitación a 328 organizaciones mediante nueve cursos; sostuvo 692 reuniones de vinculación ciudadana y atendió 511 peticiones. Los datos observados durante el 2006 fueron: 470 instituciones y organizaciones capacitadas, 12 cursos de capacitación realizados, 658 reuniones de vinculación ciudadana.

En los primeros seis meses del 2008 se capacitaron 167 organizaciones, se realizaron cuatro cursos de capacitación, se llevaron a cabo 376 reuniones de vinculación y se atendieron 383 peticiones.

El Cuadro 4 registra los resultados del sistema de vinculación con las ONG de 2001 a 2008. Además de los datos comentados previamente, se observa la evolución del registro de organismos en el directorio que tiene la Segob, el cual a junio de 2008 contabilizaba 44 406 organizaciones.

¹⁴ Presidencia de la República, Primer Informe..., *op. cit.*, p. 370; Presidencia de la República, Segundo Informe..., *op. cit.*, p. 450.

¹⁵ Presidencia de la República, Segundo Informe..., *op. cit.*, p. 450.

Cuadro 4
Resultados de la operación de los mecanismos integradores
de la participación ciudadana, 2001-2008

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Instituciones y organizaciones capacitadas	124	270	284	352	468	470	328	167
Cursos de capacitación otorgados	3	5	4	8	9	12	9	4
Reuniones de vinculación ciudadana	245	246	221	873	714	658	692	376
Atención a peticiones	5,335	362	2,375	889	848	357	511	383
Directorio de organizaciones (datos acumulados)	4,935	25,603	40,000	42,564	43,686	44,139	44,308	44,406

Fuente: Primero y segundo informes de gobierno.

Indicadores del programa sectorial

En el p nel de indicadores del Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, dentro del rubro “Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”, se registran seis índices: nivel de libre elección, expresión y asociación en México; nivel de estabilidad política y ausencia de violencia en México; preferencia ciudadana por un régimen democrático; porcentaje de ciudadanos del total que conocen la ley; interés de los ciudadanos en la política y percepción ciudadana sobre la participación en las decisiones públicas.

El gobierno federal se ha puesto una meta para el final de la administración para cada uno de estos indicadores, donde pretende mejorar en cada uno de ellos. En el Cuadro 5 se aprecia la meta para el 2012, el valor a inicios del sexenio del presidente Calderón, así como el avance que se tuvo para cada índice durante 2007 y hasta junio de 2008.

Haciendo unos pequeños cálculos con los datos proporcionados en el Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, en lo que va de la actual administración, en el nivel de elección, expresión y asociación se ha avanzado 22.7%; en el nivel de estabilidad política 31.3%; en la preferencia ciudadana por un régimen democrático 20%; en el porcentaje de ciudadanos que conocen la ley 37.5%; en el interés de los ciudadanos por la política 20%; y en la percepción ciudadana sobre participación en decisiones públicas 20 por ciento.

Cuadro 5
Indicadores del Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012

Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática	2006	2007	2008	2012	Avance (porcentaje)	
					Respecto del 2012	Avance en dos años
Nivel de libre elección, expresión y asociación en México ^{1/2/} (porcentaje)	50.0	51.0	52.5	61.0	86.1%	22.7%
Nivel de estabilidad política y ausencia de violencia en México ^{1/3/} (porcentaje)	29.3	30.3	31.3	35.7	87.7%	31.3%
Preferencia ciudadana por un régimen democrático ^{4/} (porcentaje)	56.0	56.5	57.0	61.0	93.4%	20.0%
Porcentaje de ciudadanos del total que conocen la ley ^{4/}	2.0	3.0	5.0	10.0	50.0%	37.5%
Interés de los ciudadanos en la política ^{4/} (porcentaje)	65.0	62.5	66.0	70.0	94.3%	20.0%
Percepción ciudadana sobre la participación en decisiones públicas ^{4/} (porcentaje)	50.0	50.5	51.0	55.0	92.7%	20.0%

^{1/} El Banco Mundial recalculó los indicadores

^{2/} Calificación en el componente de libre elección, expresión y asociación del índice de gobernabilidad del Banco Mundial (1 a 100 donde 100 es la mejor calificación)

^{3/} Calificación en el componente de estabilidad política y ausencia de violencia del índice de gobernabilidad del Banco Mundial (1 a 100 donde 100 es la mejor calificación)

^{4/} Se mide a través de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP. El porcentaje se refiere a la preferencia de los ciudadanos encuestados

Fuente: Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, 2008, México, p. 444.

Procuración e impartición de justicia

José de Jesús González Rodríguez

Desde la perspectiva del Ejecutivo, se busca la transformación integral del sistema de justicia penal. Lo anterior, mediante una estrategia conformada por cinco variables: revisar tanto el marco legal de actuación como las relaciones interinstitucionales, la plataforma tecnológica, los procesos clave y el capital humano.

El primer objetivo que delinea el informe gubernamental está orientado a modernizar el sistema de justicia penal por medio de un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz. Al respecto, el texto del Ejecutivo señala cinco categorías de acciones implementadas. La primera de ellas se enfoca a hacer más eficientes las tareas de los ministerios públicos, buscando fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de las averiguaciones previas.

En este particular, el informe presidencial detalla en primer término las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de junio de 2008, encaminadas a modernizar el sistema de justicia penal, reformas que entre otras cosas buscan transitar de un sistema mixto a un sistema acusatorio, garantizar los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, intermediación y oralidad, a fin de que al inculpado y a la víctima u ofendido se le amplíen y reconozcan sus derechos.

Al respecto, es ilustrativa la percepción ciudadana contenida en una encuesta levantada a finales de 2007 por la empresa Telemark¹ a solicitud del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, en donde 51% de los entrevistados señalan que con las reformas a la Constitución federal se va a reducir la delincuencia en México, contra 40% que piensan que no será así.

¹ Telemark, “Encuesta sobre la modernización del sistema de justicia en México”, en “La opinión ciudadana en temas nacionales”, Encuestas CESOP 2007, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2008, p. 130.

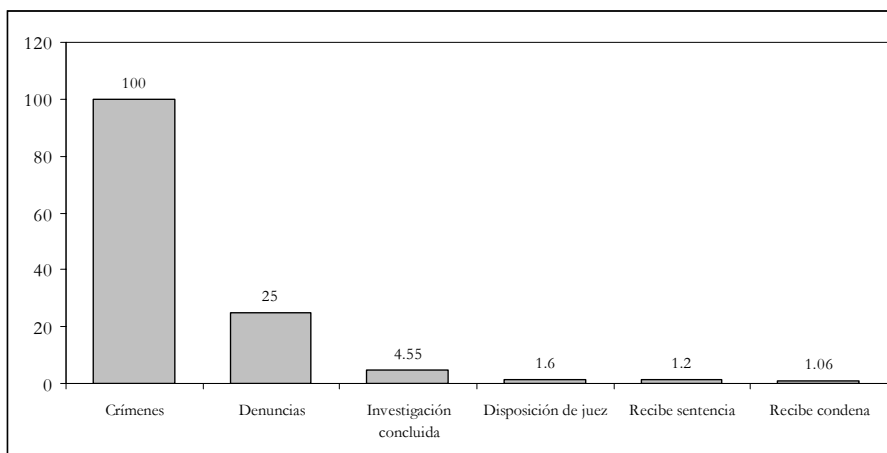
Según el Ejecutivo, para la adecuada implementación de dicha reforma constitucional se tienen contempladas diversas adecuaciones a distintas normas secundarias en el corto, mediano y largo plazo. Asumiendo que las reformas mencionadas en el informe son de la competencia del Poder Legislativo, se plantean entre otras reformas al Código Federal de Procedimientos Penales; a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal Preventiva. Tales reformas son contempladas en un corto plazo.

En las acciones contenidas en el Segundo Informe de Gobierno, que forman parte de la esfera administrativa, el Ejecutivo hace un recuento de diferentes resultados del sistema de justicia penal, haciendo un desglose de las averiguaciones previas despachadas y del grado de cumplimiento de las órdenes ministeriales: el informe incorpora algunos indicadores de atención de averiguaciones previas en materia de delincuencia organizada, datos sobre el total de averiguaciones previas despachadas por cada agente del Ministerio Público. El texto hace referencia tanto a las cifras sobre cumplimiento de órdenes ministeriales y judiciales, como al factor de cumplimiento de las mismas.

El informe contiene datos sobre el número de delitos que terminan en condena, estableciendo que tal cifra es de 34.15 por cada 100 delitos cometidos, cifra que según el Ejecutivo es menor en 4.3% a la alcanzada entre los meses de enero a junio de 2007. Según los datos del informe gubernamental, los delitos disminuyeron en 1.82% y las sentencias condenatorias en 5.99%, respectivamente. De acuerdo con la proyección derivada del monitoreo de este indicador, el Ejecutivo federal estima que para finales de diciembre de 2008 se logre alcanzar la meta satisfactoria de 36 sentencias condenatorias por cada 100 delitos federales.

Al respecto, es interesante confrontar la información aludida por el Ejecutivo en su informe con diversos datos en la materia que hiciera públicos el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco). Al respecto, esta institución ha expresado que los sistemas de procuración y administración de justicia en el país son un indicador a tener en cuenta en una evaluación del sistema legal de una nación y que para el caso de México se tiene que de 100 hechos delictivos acontecidos en el país, solamente es de esperar que uno de ellos sea objeto de una condena penal. La secuencia crimen-condena que se detalla en la Gráfica 1 permite identificar

Gráfica 1
Situación de los sistemas de procuración y administración de justicia en México
Porcentajes



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, “Situación de la competitividad de México 2006, Punto de inflexión”, Sistema de Derecho confiable y objetivo, México, Imco, 2007, p. 117.

además que –de acuerdo con el Imco– la ciudadanía sólo denuncia una cuarta parte de los hechos delictivos de los que es objeto. Aunado a ello, no más del 4.55% del total de hechos delictivos, es materia de algún tipo de investigación y en donde sólo el 1.6% del total de los infractores es puesto a disposición de un juez penal, según datos de esa institución.

De ahí que según la perspectiva del Imco, en lo que se refiere a la probabilidad de que un infractor sea condenado dentro de un proceso en nuestro país, se tengan importantes diferencias porcentuales respecto de lo que sucede en otras naciones. Así las cosas, para Inglaterra, Argentina, Italia, Rusia, Estados Unidos y Canadá, las probabilidades de ser condenado si se comete un delito fluctúan desde un 5 hasta un 22.6% y para nuestro país esa eventualidad se reduce al 1.1%, información que difiere de manera significativa con lo expresado en el informe de gobierno.²

Por otra parte, el texto gubernamental alude también a los temas de la procuración de justicia penal electoral y de la procuración de justicia penal en delitos cometidos contra periodistas.

Otro elemento que destaca el informe de la presidencia consiste en establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asocia-

² Instituto Mexicano para la Competitividad, *Situación de la competitividad de México 2006, Punto de inflexión Sistema de Derecho confiable y objetivo*, México, Imco, 2007, p. 118.

dos con la delincuencia organizada y garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos. Al respecto, el texto del Ejecutivo señala tres beneficios derivados de la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública publicada en junio de 2008, como los de garantizar mejores condiciones para las víctimas del delito o la protección de ofendidos o testigos que intervengan en los procesos, así como el derecho de impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, entre otras cosas.

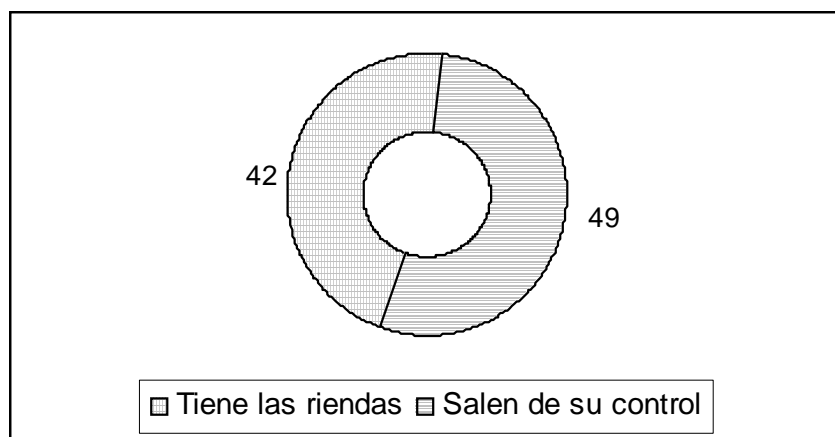
Otras medidas de carácter legislativo son mencionadas en el segundo informe, como parte de las acciones a destacar en materia de procuración e impartición de justicia, como son los casos de la implementación gradual de los juicios orales, o la necesidad de impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia o la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos, prevista en el párrafo tercero del artículo 17 de la Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública del mes de junio de 2008 o la promoción de un Código Penal Federal Único.

El objetivo denominado “Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva”, contiene una relación de acciones encaminadas a fortalecer la coordinación y cooperación entre los órdenes de gobierno para combatir la delincuencia, como las implementadas por la SSP, en coordinación con la Sedena, Semar y PGR, consistentes en operativos de disuasión para prevenir la comisión de delitos y combatir a la delincuencia. Igualmente, el texto describe las acciones efectuadas por la Policía Federal mediante operativos contra la piratería, el narcotráfico, el secuestro, el narcomenudeo, delitos ambientales y contra violaciones a leyes federales en el territorio nacional, en coordinación con autoridades federales y locales. Como resultado de tales operativos, el informe reporta resultados diversos como detención en flagrancia de presuntos delincuentes, recuperación de vehículos robados, aseguramiento de recursos de origen ilícito, de armamento y de narcóticos, entre otras cosas.

Según los datos del informe de gobierno, la incidencia delictiva nacional registró un descenso de enero a junio de 2008 de un 3.5% conforme a los observados en el mismo lapso de 2007. De la misma manera, el informe de la presidencia hace mención de que se reportó una disminución de 5.1% de delitos denunciados del fuero federal. Igualmente, el informe presidencial establece una reducción del 3.3% de los delitos del fuero común denunciados en el mismo lapso.

Al respecto, se manifiesta una creciente tendencia a reflexionar sobre la eficacia de las acciones del Estado en la materia. Muestra de lo anterior se aprecia en la Gráfica 2.

Gráfica 2
¿Usted cree que el gobierno tiene la rienda de las cosas o se están saliendo de su control?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, Encuesta telefónica nacional, publicada en el diario *Excelsior*; junio de 2008.

Eficiencia gubernamental y transparencia: claves del fortalecimiento del régimen democrático

Iván H. Pliego Moreno

El largo y a veces confuso proceso de consolidación democrática tiene en la rendición de cuentas una herramienta fundamental. La ausencia de dicho instrumento no sólo obstruye el buen funcionamiento del aparato estatal, sino que perverte su naturaleza y su misión. La existencia de órganos de control de las instituciones estatales mexicanas tuvo su origen en la Constitución de 1917. Sin embargo, por razones que no podemos desglosar en este trabajo, la puesta en marcha y la observancia de tales ordenamientos pronto se frustraron, sobreviniendo una incompetencia autoritaria, por decir lo menos. En realidad, los órganos de vigilancia fueron, por décadas, estructura vacía y los reglamentos y programas, letra muerta.

Ello, entre otras causas, provocó que numerosos trámites administrativos cotidianos se convirtieran en verdaderos *vía crucis* para los ciudadanos mexicanos, dando pie a la propagación de prácticas de corrupción. Esta situación, eventualmente, provocó el hartazgo de la ciudadanía que, amén de padecer recurrentes crisis económicas (cuyos orígenes muchos atribuían precisamente a una corrupción generalizada), obligó a las autoridades a plantear una “renovación moral” de la sociedad a principios de la década de 1980.

Es así como, en 1982, surge la propuesta de reanimar la función de control del sector público, por lo que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF). A lo largo de las siguientes dos décadas se fueron perfilando y concretando los alcances, las funciones y los mecanismos para el fortalecimiento de contralorías internas a lo largo y ancho de la república. La aprobación de leyes y reglamentos sobre el particular fueron dando forma a la necesaria legislación en dicha materia. Justamente, surgieron ordenamientos como el Reglamento Interior de la propia secretaría, o se reformaron, como la Ley Orgánica de la Administra-

ción Pública Federal, para hacer más eficaz la labor de la nueva instancia. Otros instrumentos legales relevantes fueron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. En 1994 la SCGF se transformó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y se le adjudicaron nuevas atribuciones de fiscalización. El objetivo medular se centró en prevenir y combatir la corrupción, al tiempo de fomentar la transparencia en el ejercicio de la administración pública. Incluso existió un Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secodam.

Más recientemente, en 2003, se introdujeron nuevos cambios, resaltando la creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la transformación de la Secodam en la Secretaría de la Función Pública (SFP). En el proceso de ampliación democrática de nuestro país, la creación de instituciones sólidas, con fuerte carácter ciudadano y con autonomía para realizar sus labores —en donde sobresale el órgano central de control de los procesos electorales, IFE (desde luego todavía en proceso de consolidación)— la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002, marcó un fuerte derrotero. Dicho proceso, sin embargo, no se ha concebido como unilateral. Al contrario, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia de la gestión pública ha pasado, de acuerdo con las políticas públicas definidas en las administraciones más recientes, por el aumento de la participación de la sociedad.

En la presente administración, se ha venido dando especial énfasis a la aplicación de programas que promueven la participación ciudadana en los actos de gobierno, buscando con ello el arraigo de una cultura de la legalidad, que vaya de la mano al acceso a la información y por tanto a la rendición de cuentas por parte de la administración pública federal (APF). En cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas, el gobierno federal se propuso como primordial objetivo el promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, fortalecer el derecho al acceso a la información y la protección de datos personales en todos los ámbitos del gobierno. De la misma forma, se ha buscado el establecimiento de mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales, así como fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental.

De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón, un avance importante en este rubro lo constituyó la reforma del artículo 6° constitu-

cional, publicada el 20 de julio de 2007, y que garantiza a la sociedad el derecho de acceso a la información pública en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

En cuanto a la situación que guarda la organización y conservación de archivos gubernamentales, se aplicó un cuestionario que produjo el “Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal 2007”. Este ejercicio hizo evidentes las enormes distancias entre la normatividad establecida para la organización y conservación de los archivos emitidos conjuntamente por el Archivo General de la Nación y el IFAI, y su puesta en práctica.

Por esa razón, se inició un proceso de capacitación, basado en la motivación de la utilidad de los archivos y su ordenación, en el que participaron, de acuerdo con datos del informe presidencial, 73.4% de las 241 entidades de la APF. Adicionalmente, concluye este apartado del informe, se brindaron asesorías y cursos de capacitación archivística a entidades federativas.¹

Al proponerse impulsar la transparencia y la calidad de la información que se ofrece en los portales de internet de la APF, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Sistema de internet de la presidencia, se ha establecido un mecanismo que homologa la presentación de la información gubernamental, cuestión que aumenta no sólo la utilidad sino la confiabilidad de la información que se difunde a través de las páginas de los sitios de internet del gobierno federal.

En tales circunstancias, dentro de la Administración Pública Federal ha correspondido al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) velar por el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAI), promoviendo el ejercicio del derecho a la información, así como la protección de los datos personales en poder de las dependencias gubernamentales.

El informe menciona que la creación de la página electrónica denominada Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal (www.portaltransparencia.gob.mx), ha representado una forma de acercamiento con la ciudadanía cada vez de mayor alcance, poniendo a disposición de los ciudadanos las herramientas necesarias y accesibles para iniciarse en el ejercicio de uno de sus derechos más importantes. Preocupación permanente en este rubro de la APF es contribuir a la creación y el fortalecimiento de una cultura de la transparencia gubernamental y social, que incluya la conciencia del derecho al acceso a

¹ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2008, 5.5 *Transparencia y Rendición de Cuentas*, p. 464.

la información como elemento sustancial de la participación ciudadana. El principio básico del que parte esta idea no tendría sentido sin la participación activa y decidida de la población en su conjunto. De tal suerte, durante los primeros siete meses de 2008 se registraron más de 60 mil peticiones de información al Sistema de Solicitudes de Información (SISI), cifra superior en casi 5% a la registrada para el mismo periodo de 2007. Es necesario señalar que más del 95% de estas solicitudes se hicieron de manera electrónica (Cuadro 1).

Como parte de su responsabilidad en la observancia de la LFTAI, el instituto ha realizado una labor de capacitación de servidores públicos de la APF, que incluyen más de 13 mil empleados de 38 dependencias gubernamentales.

Otro de los objetivos del gobierno federal en materia de transparencia ha estado orientado a la socialización de los proyectos y programas oficiales. Esto significa la puesta en marcha de mecanismos de información al alcance de la ciudadanía, para que ésta pueda, una vez informada, evaluar el desempeño de las autoridades, a la vez que esté en condiciones de aportar en la solución de problemas y exigir una clara rendición de cuentas. Queda claro, entonces, que el ámbito de la eficiencia gubernamental está estrechamente ligado al de la transparencia y

Cuadro 1
Total de solicitudes y respuestas atendidas por el SISI, 2007-2008

Concepto	Datos anuales		Enero-julio		Variación % anual
	Meta 2008	Observado 2007	2007	2008	
Total de solicitudes	94 723	91 602	58 145	60 796	4.6
Electrónicas	92 261	89 083	56 558	59 139	4.6
Manuales	2 462	2 519	1 587	1 657	4.4
Total de respuestas	83 387	80 152	49 195	50 796	3.3
Electrónicas	81 439	77 948	48 018	49 412	2.9
Manuales	1 948	2 204	1 177	1 384	17.6
Recursos de revisión presentados ante el IFAI	4 864	5 060	2 884	2 902	0.6

Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2008, *Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable*, p. 465.

la rendición de cuentas. En otras palabras, un gobierno eficiente se debe a la observancia de la ley bajo el escrutinio de la sociedad.

En torno de esta idea, según se desprende del informe de gobierno, la Secretaría de Gobernación (Segob) publicó el 28 de diciembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) los Lineamientos Generales que Regulan las Actividades de Comunicación Social y Publicidad de las Dependencias y Entidades de la APF. Asimismo, realizó un seguimiento de los tiempos de transmisión en radio y televisión.

Finalmente, observando las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2007 y 2008, la Segob supervisó el cumplimiento de la distribución del tiempo fiscal, así como de la administración del tiempo de Estado. Adicionalmente, se reporta haber mantenido la vigilancia del contenido y presentación de revistas ilustradas, además de haber entregado numerosas pautas a canales de televisión y estaciones de radio.

La administración pública no sólo es la primera instancia que los ciudadanos tienen para hacer de la democracia su forma natural de organización y convivencia social. Sin la participación escrupulosa y vigilante de la ciudadanía, las tentaciones autoritarias estarían amenazando la convivencia democrática de México. Sin embargo, no hay que olvidar, como señala Luigi Ferrajoli, que el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos no agota el de las personas. Asumir que así fuere, nos recuerda Jürgen Habermas, es justificar “la exclusión del otro”.²

El reconocimiento de los derechos de las personas, como derechos fundamentales, tiene desde luego una aplicación más jurídica y/o penal que política. Empero, ello no es óbice para el pleno goce de los derechos ciudadanos, entre los que sobresale el derecho a conocer qué hace y cómo trabaja la administración pública en nombre de la sociedad. Es de esperar que el siglo XXI sea el verdadero inicio de una democracia plena para los mexicanos, en donde éstos se manifiesten sin cortapisas, decidan, y contribuyan activamente a la formación del perfil del país en el que desean vivir. La rendición de cuentas y la transparencia administrativa son condiciones de la eficiencia gubernamental y, por ende, del ejercicio democrático del poder. Por ello, la participación ciudadana responsable es la mejor garantía de la consolidación democrática.

² Véase Luigi Ferrajoli, *Epistemología jurídica y garantismo*, Fontamara, Madrid, 2004, y Jürgen Habermas, *El discurso filosófico de la modernidad (doce lecciones)*, Taurus, Madrid, 1989.

R E P O

C R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura

ORTE

REP

C

E

S

O

P

TEMAS SELECTOS DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO
DEL EJECUTIVO FEDERAL

POLÍTICA ECONÓMICA

- 1 Introducción
- 2 Política hacendaria para la competitividad
- 14 Economía competitiva y generadora de empleos
- 28 Promoción de la productividad y la competitividad
- 39 Los recursos hidráulicos y la minería en el proyecto de desarrollo nacional
- 45 Turismo
- 55 Política de desarrollo regional integral
- 59 Infraestructura para el desarrollo
- 67 Energía: hidrocarburos y electricidad
- 71 La política de vivienda



**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**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
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

César Augusto Rodríguez Gómez
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
María Guadalupe Martínez Anchondo
Salvador Moreno Pérez
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Nora León Rebollo
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Alejandro López Morcillo
Editor

Introducción

La política económica del gobierno mexicano del último año ha resistido aparentemente a la crisis financiera internacional de magnitudes aún desconocidas. Aunado a esta crisis, el aumento de las materias primas y de los principales alimentos, enfrentó al gobierno con una crisis inesperada. El Segundo Informe de Gobierno reporta principalmente en torno a dos temas que lograron frenar la eminente crisis: el primero son los resultados de la reforma fiscal y el segundo la política contracíclica implementada por el gobierno.

Respecto a la primera, el impuesto empresarial de tasa única (IETU) se diseñó como un impuesto general a empresas que dota al gobierno de un flujo corriente superior al percibido con el impuesto sobre la renta (ISR) y permite un mejor control fiscal. La política contracíclica, por otro lado, asume que parte de la crisis internacional se debe al fin de un ciclo económico que puede tener diversos aterrizajes; el problema es que la crisis financiera no se parece a ningún fin de ciclo y puede ser muy profunda. La política fue diseñada como un aumento de la inversión en distintos frentes: en el sector de infraestructura, en el sector social de la economía y en un aumento del gasto programable. La idea detrás de estas acciones es utilizar los recursos provenientes de la reforma fiscal y los extraordinarios por el aumento del precio del petróleo, con el fin de reactivar el mercado interno ante un panorama externo volátil e incierto.

Sin embargo, es claro que la economía real va a ser dañada de manera considerable por la astringencia crediticia en Estados Unidos. Ante la falta de compradores a nuestros productos de exportación, lo más probable es que nuestro mercado interno no crezca. El panorama económico para el próximo año se aprecia muy frágil y se une a una serie de problemas políticos, especialmente el de seguridad que también impacta en la capacidad de las ciudades para recibir inversión. De igual manera los aumentos en alimentos y en energéticos impactan a la economía real.

El panorama anterior presenta una serie de retos que requieren de un claro liderazgo para establecer una clara sincronía entre los sectores económicos, el Banco de México y Hacienda. Una política económica de acuerdos que permita sortear la eminente crisis de la mejor manera.

Política hacendaria para la competitividad

Juan Carlos Amador Hernández

Una de las líneas de acción para fortalecer el marco de responsabilidad hacendaria es continuar con el desarrollo de esquemas que permitan adoptar una política fiscal contracíclica, ahorrando recursos cuando los ingresos se ubiquen por arriba de su nivel de mediano plazo, y empleando esos ahorros cuando la evolución económica lleve a una disminución en los ingresos respecto a su nivel en el mediano plazo.¹

El Plan Nacional de Desarrollo establece como objetivo rector en este apartado contar con una hacienda pública responsable, eficiente, equitativa y transparente que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica. En este sentido, uno de los grandes apartados que permitirán cumplir este objetivo es la aprobación de un conjunto de iniciativas que el Ejecutivo federal presentó el pasado 20 de junio de 2007 y que el 14 de septiembre de 2007 el Congreso de la Unión aprobó.

Las iniciativas aprobadas en el sistema tributario presentan las siguientes características principales:²

- Se introdujo el impuesto empresarial de tasa única (IETU) como un impuesto directo que grava a nivel de la empresa, con una tasa uniforme, el flujo remanente de la empresa que es utilizado para retribuir los factores de la producción. La tasa del IETU se fijó en 16.5% en 2008, 17% en 2009 y en 17.5% a partir de 2010. Además es un gravamen que convive con el impuesto sobre la renta (ISR), estableciendo un monto mínimo a pagar para el contribuyente, y sustituye al impuesto al activo (Impac). El im-

¹ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

² *Ibidem.*

puesto empresarial a tasa única mejora la eficiencia de la recaudación del impuesto sobre la renta.

- Se simplificó el cálculo del ISR para personas físicas al integrar en una sola tarifa el impuesto y el subsidio fiscal, y se sustituyó el crédito al salario por un subsidio al empleo de quienes lo perciben.
- Se aprobó gravar con una tasa de 20% del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) para la realización de juegos con apuestas y sorteos que requieran permiso para llevarlos a cabo.
- El 5 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia de ISR e IETU, cuya finalidad es lograr que el impuesto empresarial a tasa única coadyuve en el incremento del acervo de bienes de capital de las empresas, a través del otorgamiento de estímulos fiscales en materia de créditos por inventarios, por pérdidas fiscales generadas por inversiones, por enajenaciones a plazo, créditos otorgados a maquiladoras, así como beneficios a contribuyentes, personas morales que realicen operaciones con el público en general.

En materia de federalismo fiscal se lograron los siguientes cambios:

- Se modificaron las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM) para reflejar el mejor desempeño tributario y premiar la actividad económica y los esfuerzos de recaudación.
- Se crearon tres fondos para las entidades federativas:
 1. De fiscalización, para premiar las labores de fiscalización y la recaudación de las entidades federativas.
 2. De compensación, para las 10 entidades federativas con menor producto interno bruto (PIB) per cápita no minero y no petrolero.
 3. De extracción de hidrocarburos, el cual será financiado con 0.46% del derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex y se destinará a los estados donde se extrae petróleo, con el propósito de que las entidades federativas puedan hacer frente a los efectos transitorios derivados de la reforma y en especial en relación con las nuevas fórmulas de distribución de los fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal.

- Se adecuaron las reglas de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).
- Se modificaron los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), los cuales permiten a los estados satisfacer la demanda educativa al reflejar los cambios en el número de alumnos, así como la calidad de la educación en cada entidad federativa.
- Se estableció en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios un gravamen a la venta final de combustibles, el cual se aplica de forma gradual durante 18 meses a partir de enero de 2008. La totalidad de este impuesto se distribuirá a las entidades federativas y los recursos deberán destinarse exclusivamente a infraestructura vial, sea rural o urbana; infraestructura hidráulica; movilidad urbana, y por lo menos 12.5% a programas de protección y conservación ambiental. El gravamen se suspenderá en las entidades federativas que establezcan impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel.
- Se estableció que el 1 de enero de 2012 se abrogará la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

En cuanto al régimen fiscal de Pemex se lograron los siguientes avances:

- Se estableció un periodo de transición de cinco años para reducir la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos, se incrementó la tasa del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, y se instituyó un derecho único sobre hidrocarburos para promover la renovación de la explotación de los pozos abandonados y en proceso de abandono que todavía tienen potencial productivo.

Política fiscal contracíclica

La estrategia contracíclica adoptada por el gobierno federal en 2008 que se informa en el Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón y del cual sintetizaremos de aquí en adelante, se basa en tres vertientes: el incremento en el gasto aprobado para 2008 (del cual se tratará más adelante), la creación del Fondo Nacional de Infraestructura y el Programa de Apoyo a la Economía.

- El Fondo Nacional de Infraestructura nace de un decreto presidencial en el que se ordena al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), primero, modificar el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) para que se transforme en el nuevo fideicomiso denominado Fondo Nacional de Infraestructura y, segundo, extinguir el fideicomiso llamado Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra) para que sus fines, patrimonio y proyectos se transmitan al nuevo Fondo Nacional de Infraestructura. En una primera etapa, el fondo se iniciará con un monto de recursos líquidos de más de 40 mil millones de pesos.
- El Programa de Apoyo a la Economía tiene por objeto fortalecer la actividad económica nacional en un entorno internacional menos favorable y más volátil que el observado en los últimos años. Dicho programa contempla 10 medidas en materia tributaria: de aportaciones a la seguridad social, de fomento al empleo, de simplificación arancelaria, de gasto público, de desarrollo en zonas marginadas, de tarifas eléctricas y de financiamiento a la banca de desarrollo para impulsar la actividad económica, la inversión y el empleo.

Resultados de finanzas públicas

Ingresos públicos

En materia de finanzas públicas, el Segundo Informe de Gobierno del presidente Calderón nos señala que al cierre de junio de 2008, los ingresos presupuestarios del sector público fueron mayores en 9.3% en términos reales en comparación a los de enero-junio de 2007. Respecto al monto previsto en el calendario publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2007, los ingresos presupuestarios fueron mayores en 47 192.6 millones de pesos durante el primer semestre de 2008 (3.6%).

Los ingresos petroleros aumentaron 13.9% en términos reales como resultado, fundamentalmente, del mayor precio del petróleo crudo de exportación por 73.4%. Ello permitió compensar las disminuciones en las plataformas de producción y exportación del petróleo de 7.9 y 12.9%, en ese orden; así como el crecimiento en el valor de la importación de combustibles de 54.7% real, y la apreciación observada del tipo de cambio por 7.1% en términos reales.

Por lo anterior, durante los primeros seis meses de 2008 los ingresos del gobierno federal ascendieron a 1 075 836.6 millones de pesos, monto superior en 21.6% real al obtenido en igual periodo del año anterior. En su evolución destacan los siguientes componentes:

- La recaudación petrolera del gobierno federal se ubicó en 390 867.9 millones de pesos durante el primer semestre de 2008, cifra que significó un incremento anual de 56.4% real debido a la combinación de los siguientes resultados:
 - Los derechos cubiertos por Pemex sumaron 491 790.3 millones de pesos, equivalentes a un crecimiento real de 82.4% anual. Este dinamismo se derivó, principalmente, porque el pago definitivo del derecho ordinario sobre hidrocarburos del ejercicio fiscal de 2007 realizado en marzo de 2008, fue superior al pago definitivo de 2006 cubierto en marzo de 2007. Adicionalmente influyó el mayor precio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo respecto al observado en el primer trimestre de 2007. Estos efectos positivos se vieron disminuidos por la menor producción y exportación de petróleo y por la apreciación del tipo de cambio.
 - El impuesto especial sobre producción y servicios aplicable a la enajenación de gasolinas y diesel presentó un costo de 103 907.6 millones de pesos, situación que se explica porque el precio de venta al público de las gasolinas y el diesel fue inferior al precio productor de Pemex, lo cual implicó que la tasa de este impuesto fuera negativa. Además, durante el primer trimestre Pemex Refinación recuperó un saldo a su favor por 32 951.4 millones de pesos, generado durante 2007.
- Los ingresos no petroleros del gobierno federal en los primeros seis meses de 2008 totalizaron 684 968.7 millones de pesos, recursos que al descontar el efecto de la inflación representaron un crecimiento anual de 7.9 por ciento.
- Los ingresos tributarios no petroleros ascendieron a 638 196.1 millones de pesos, lo que significó una tasa de crecimiento real de 10.5% anual. En su evolución destacan los siguientes impuestos:

- Impuesto especial sobre producción y servicios. Los recursos generados por este gravamen ascendieron a 23 147 millones de pesos, lo que representó un crecimiento real de 8.7% anual. La evolución favorable de la recaudación por tabacos labrados y cerveza, y la entrada en vigor del impuesto especial a juegos y sorteos, explican dicho incremento.
 - Impuesto a las importaciones. Por este impuesto se percibieron 16 mil 334.6 millones de pesos, monto que en términos reales fue superior en 9.7% anual. El dinamismo de las importaciones y las medidas de administración tributaria dan cuenta de su evolución.
 - Otros impuestos. Por este concepto se recaudaron 26 007.3 millones de pesos, cifra mayor en 4.6% real a lo recaudado en el primer semestre del año previo. Esta variación es atribuible, sobre todo, al buen desempeño de la recaudación proveniente de los accesorios.
- Los ingresos no tributarios no petroleros se ubicaron en 46 772.6 millones de pesos, monto inferior en 18.5% real a la alcanzada en el primer semestre de 2007. Este resultado se explica, básicamente, porque en 2007 se obtuvieron ingresos no recurrentes por la desincorporación del Grupo Aeroportuario Centro-Norte, por el pago del rendimiento mínimo garantizado de Pemex, así como por el resto de los aprovechamientos.

Para el ejercicio fiscal 2009, la recaudación de los ingresos presupuestarios propuestos por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión es de 2 billones 846 mil 697 mdp, distribuidos de la siguiente manera:³

- Los ingresos del gobierno federal son de 1 billón 949 389.1 mdp.
- Los ingresos de organismos y empresas son de 871 307.9 mdp.
- Los ingresos derivados de financiamiento son de 24 mil mdp.

Los ingresos del gobierno federal se integran de los ingresos tributarios y no tributarios. Para el ejercicio fiscal 2009, la propuesta de recaudación de los ingresos tributarios es de 1 billón 171 575.5 mdp; y los ingresos no tributarios son de 777 813.6 mdp.

³ M. en E. Reyes Tépac M., “Prontuario de ingreso y gasto público federal para México, 2007-2009”, Servicios de Investigación y análisis, H. Cámara de Diputados, septiembre de 2008.

La propuesta de recaudación de los ingresos de organismos y empresas es de 871 307.9 mdp, distribuidos de la siguiente manera:

- Para Pemex es de 405 489.5 mdp;
- Para CFE es de 269 754.9 mdp;
- Para LYFC es de -8 233.6 mdp;
- Para el IMSS es de 14 113.6 mdp; y
- Para el ISSSTE es de 30 010.5 mdp.

Gasto público

Para los primeros seis meses del año, el gasto neto total del sector público presupuestario registró una tasa de crecimiento de 13.3% real respecto al del mismo periodo del año anterior. El gasto primario fue superior en términos reales en 16.2% en relación con 2007, en tanto que el gasto programable presentó un crecimiento real de 15.2% respecto al primer semestre de 2007.⁴

El gasto programable del Poder Ejecutivo federal sumó 752 545.5 millones de pesos, cantidad mayor en 15% en términos reales a la erogada en el mismo periodo del año anterior. Los recursos ejercidos por las dependencias de la Administración Pública Centralizada (APC) sumaron 370 059.7 millones de pesos, lo que significó un incremento de 14% real, en comparación con el monto registrado al mes de junio de 2007.

Para el ejercicio fiscal 2009, el gasto público federal total propuesto por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados es de 2 billones 846 697.0 mdp, los cuales se distribuyeron en los siguientes ramos:⁵

- Para los ramos autónomos es de 62 028 mdp.
- Para los ramos administrativos es de 725 764.5 mdp.
- Para los ramos generales es de 1 billón 453 939.1 mdp.
- Para las entidades sujetas a control presupuestario es de 863 042.9 mdp.

La propuesta de gasto para los ramos autónomos se distribuyó de la siguiente manera:

⁴ Presidencia de la República, Segundo Informe..., *op. cit.*

⁵ Reyes, "Prontuario de ingreso...", *op. cit.*

Cuadro 1
Recaudación de los ingresos presupuestarios del gobierno federal, 2007-2009
(millones de pesos y variación real)

Concepto	Millones de pesos			Promedio 2007-2009	Variación real	
	2007 1/	2008 2/	2009 3/		2008 PEF/ 2007 CHPF	2009 PPEF/ 2008 PEF
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1 811 214.2	1 785 787.1	1 949 389.1	1 848 796.8	-1.4	9.2
I. Impuestos	1 084 640.4	1 224 960.9	1 171 575.5	1 160 392.3	12.9	-4.4
1. Impuesto Sobre la Renta	593 518.4	580 983.8	605 968.8	593 490.3	-2.1	4.3
2. Impuesto al Activo		69 687.5	55 430.6	62 559.1		-20.5
3. Impuesto al Valor Agregado	422 395.6	448 359.9	496 942.0	455 899.2	6.1	10.8
4. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-4 417.5	56 822.7	-66 669.9	-4 754.9	-1 386.3	-217.3
A. Gasolinas diesel para combustión automotriz		12 348.3	-113 576.2	-50 614.0		-1 019.8
a) Artículo 2º.-A fracción I		3 659.4	-138 453.6	-67 397.1		-3 883.5
b) Artículo 2º.-A fracción II		8 388.9	24 877.4	16 633.2		196.6
B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza	21 462.9	22 047.0	23 904.1	22 471.3	2.7	8.4
a) Bebidas alcohólicas	5 605.5	6 042.1	6 440.8	6 029.5	7.8	6.6
b) Cervezas y bebidas refrescantes	15 857.4	16 004.9	17 463.3	16 441.9	0.9	9.1
C. Tabacos labrados	20 066.2	20 821.4	21 676.6	20 854.7	3.8	4.1
D) Juegos y sorteos			1 325.6	1 325.6		
E) Otros	3.1			3.1	-100.0	
5. Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	19 235.0	20 234.6	21 330.5	20 266.7	5.2	5.4
6. Impuesto sobre Automóviles Nuevos.	5 476.2	5 132.7	5 265.2	5 291.4	-6.3	2.6
7...						
8. Impuestos a los rendimientos petroleros		5 000.0	5 795.0	5 397.5		15.9
9. Impuestos al Comercio Exterior:	32 284.7	24 346.4	28 133.8	28 255.0	-24.6	15.6
A. A la importación		24 346.4	28 133.8	26 240.1		15.6
B. A la exportación			-	-		
10. Impuesto a los depósitos en efectivo		2 906.3	7 536.5	5 221.4		159.3
11. Accesorios	12 434.4	11 487.0	11 843.0	11 921.5	-7.6	3.1
12 Otros	3 713.6			3 713.6	-100.0	
II. Contribución de mejora	33.5	17.9	18.8	23.4	-46.6	5.0
III. Derechos	574 157.2	515 619.5	736 065.6	608 614.1	-10.2	42.8
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	1 505.7	923.8	80.5	836.7	-38.6	-91.3
V. Productos	24 385.5	6 253.3	6 756.6	12 465.1	-74.4	8.0
VI. Aprovechamientos	126 491.9	38 011.7	34 892.1	66 465.2	-69.9	-8.2
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	892 570.9	759 663.1	871 307.9	841 180.6	-14.9	14.7
I. Ingresos de organismos y empresas:	793 638.9	612 585.1	711 134.9	705 786.3	-22.8	16.1
A. Petróleos Mexicanos.	374 839.9	344 642.9	405 489.5	374 990.8	-8.1	17.7
B. CFE	221 625.7	225 434.2	269 754.9	238 938.3	1.7	19.7
C. LFC	-3 259.5	-2 479.5	-8 233.6	-4 657.5	-23.9	232.1
D. IMSS	155 231.6	16 389.0	14 113.6	61 911.4	-89.4	13.9
E. ISSSTE	45 201.2	28 598.5	30 010.5	34 603.4	-36.7	4.9
2. Otros ingresos de empresas de participación estatal		-	-	-		
II. Aportaciones de seguridad social:	98 932.0	147 078.0	160 173.0	135 394.3	48.7	8.9
1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patronos para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.		-	-	-		
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patronos y trabajadores.	98 932.0	147 078.0	160 173.0	135 394.3	48.7	8.9
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patronos.		-	-	-		
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.		-	-	-		
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.		-	-	-		
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	22 000.0	24 000.0	26 000.0	24 000.0	9.1	8.3
I. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	240 000.0	181 690.4	266 342.5	229 344.3	-24.3	46.6
A. Interno.	240 000.0	181 690.4	266 342.5	229 344.3	-24.3	46.6
B. Externo.		-	-	-		
II. Otros financiamientos:	22 000.0	24 000.0	26 000.0	24 000.0	9.1	8.3
A. Diferimiento de pagos.	22 000.0	24 000.0	26 000.0	24 000.0	9.1	8.3
B. Otros.		-	-	-		
III. Superávit de organismos y empresas de control directo (se resta).	240 000.0	181 690.4	266 342.5	229 344.3	-24.3	46.6
Total	2 485 785.1	2 569 450.2	2 846 697.0	2 633 977.4	3.4	10.8

1/ Cuenta de la Hacienda Pública Federal y corresponde a la recaudación realizada.

2/ Ley de Ingresos de la Federación aprobada por el Congreso de la Unión.

3/ Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación propuesta por el Ejecutivo federal y está sujeta a las modificaciones que le realice el Congreso de la Unión.

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la Ley de Ingresos de la Federación y la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.

- Para el Poder Legislativo es de 10 155 mdp, de los cuales:
 - Para la Cámara de Diputados es de 5 509.5 mdp.
 - Para la Cámara de Senadores es de 3 442.7 mdp.
 - Para la Auditoría Superior de la Federación es de 1 202.7 mdp.

- Para el Poder Judicial es 38 039.8 mdp, distribuidos en los siguientes rubros:
 - Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de 4 314 mdp.
 - Para el Consejo de la Judicatura Federal es de 31 728 mdp.

- Para el Tribunal Federal Electoral es de 1 997.9 mdp.
- Para el Instituto Federal Electoral es de 12 880.7 mdp.
- Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es de 952.5 mdp.

Los ramos administrativos que tuvieron las propuestas de gasto más altas son los siguientes:

- Para Educación es de 185 469.9 mdp;
- Para Salud es de 76 659.3 mdp;
- Para Sagarpa es de 61 214.2;
- Para la SCT es de 48 910 mdp; y
- Para la Sedesol es de 66 099.6 mdp.

El gasto programable propuesto es de 765 676.1 mdp, de los cuales: para las Aportaciones a Seguridad Social es de 226 685.5 mdp; para las Provisiones Salariales y Económicas es de 91 230.3 mdp; para las Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos es de 49 636.4 mdp; y para las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios es de 398 124 mdp.

El gasto no programable propuesto es de 688 263.1 mdp, de los cuales: para Deuda Pública es de 210 599.6 mdp; para Participaciones a Entidades Federativas y Municipios es de 436 670.9 mdp; para ADEFAS es de 10 mil mdp; para Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca es de 30 992.5 mdp.

El presupuesto para las entidades sujetas a control presupuestario directo se compone del gasto programable y no programable. El gasto programable propuesto es de 822 200 mdp distribuidos en los siguientes ramos:

- Para el ISSSTE es de 88 500 mdp.
- Para el IMSS es de 299 mil mdp.
- Para la CFE es de 200 mil mdp.
- Para LYFC es de 33 mil mdp.
- Para Pemex es de 201 700 mdp.

El gasto no programable es de 40 842.9 mdp distribuido en el costo financiero para erogaciones de CFE y Pemex.

Para el 2009 los niveles de gasto para inversión se mantienen en términos reales como una herramienta que impulse el crecimiento económico y el empleo. La inversión presupuestaria asciende a 408.8 mil millones de pesos. El gasto promedio anual de inversión en los primeros tres años de la presente administración será 43% más elevado en términos reales que el promedio anual alcanzado en el periodo 2000-2006 a pesos de 2009, esto significa que, durante este gobierno, cada año en promedio se habrán invertido 127.7 mil millones de pesos más que en el periodo 2000-2006.⁶

En 2009, pese a las condiciones adversas por las que atraviesa la economía internacional, se estima que la inversión impulsada logrará mantener, en términos reales, el nivel previsto para 2008, con un monto de 531 mil millones de pesos.

El Proyecto de Presupuesto 2009 para la SCT asciende a 48 910 mp, el cual es 43% mayor en términos reales al presentado en el Proyecto de Presupuesto 2008, pero menor en 19.9% al aprobado para ese año.⁷

El presupuesto promedio anual para la SCT durante los primeros tres años de esta administración es 62.5% mayor en términos reales que el presupuesto promedio anual ejercido de 2000 a 2006. La propuesta 2009 es 71.2% mayor en términos reales que el presupuesto ejercido por la SCT en 2001 (28 561.2 mp).

La propuesta para el Programa Carretero asciende a 30 581.4 mp. Este monto permite mantener el irreductible estimado para atender las obras de conservación y continuidad que son de mayor relevancia, así como avanzar en los proyectos

⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 en la Cámara de Diputados, septiembre de 2008.

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentación del Proyecto de Presupuesto..., *op. cit.*

Cuadro 2
Presupuesto público federal en México, por ramos, 2007-2009
(millones de pesos, promedio y variación real)

Concepto	Millones de pesos			Promedio	Variación real	
	2007 1/	2008 2/	2009 3/		2008 PEF/ 2007 CHPF	2009 PPEF/ 2008 PEF
A. RAMOS AUTÓNOMOS	41 006.3	47 774.9	62 028.0	50 269.7	16.5	29.8
01 Poder Legislativo	7 711.2	8 978.6	10 155.0	8 948.2	16.4	13.1
Cámara de Senadores	2 104.7	3 318.7	3 442.7	2 955.4	57.7	3.7
Cámara de Diputados	4 680.7	4 730.5	5 509.5	4 973.6	1.1	16.5
Auditoría Superior de la Federación	925.7	929.4	1 202.7	1 019.3	0.4	29.4
03 Poder Judicial	25 115.2	29 963.3	38 039.8	31 039.4	19.3	27.0
Suprema Corte de Justicia de la Nación	2 793.1	3 808.3	4 314.0	3 638.4	36.3	13.3
Consejo de la Judicatura Federal	21 276.4	24 720.8	31 728.0	25 908.4	16.2	28.3
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1 045.8	1 434.2	1 997.9	1 492.6	37.1	39.3
22 Instituto Federal Electoral	7 367.5	7 967.0	12 880.7	9 405.1	8.1	61.7
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	812.4	866.0	952.5	877.0	6.6	10.0
B. RAMOS ADMINISTRATIVOS	641 606.5	656 514.2	725 764.5	674 628.4	2.3	10.5
Gasto Programable	641 607.5	656 514.2	725 764.5	674 628.7	2.3	10.5
02 Presidencia de la República	1 809.6	1 689.9	1 841.9	1 780.4	-6.6	9.0
04 Gobernación	5 885.5	6 736.9	8 834.1	7 152.2	14.5	31.1
05 Relaciones Exteriores	7 097.0	5 348.2	5 466.0	5 970.4	24.6	2.2
06 Hacienda y Crédito Público	36 880.1	36 139.0	34 603.0	35 874.0	-2.0	-4.3
07 Defensa Nacional	34 157.4	34 861.0	42 423.3	37 147.3	2.1	21.7
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	57 117.8	64 447.3	61 214.2	60 926.4	12.8	-5.0
09 Comunicaciones y Transportes	74 353.9	58 279.3	48 910.0	60 514.4	-21.6	-16.1
10 Economía	10 228.2	10 806.9	11 635.8	10 890.3	5.7	7.7
11 Educación Pública	169 854.2	173 497.8	185 469.9	176 273.9	2.1	6.9
12 Salud	53 144.0	69 426.1	76 659.3	66 409.8	30.6	10.4
13 Marina	12 166.4	13 382.8	15 757.3	13 768.8	10.0	17.7
14 Trabajo y Previsión Social	3 151.4	3 419.6	3 844.7	3 471.9	8.5	12.4
15 Reforma Agraria	4 701.4	5 272.8	5 336.7	5 103.6	12.2	1.2
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	41 096.3	39 064.6	39 911.4	40 024.1	-4.9	2.2
17 Procuraduría General de la República	9 439.5	9 307.8	12 605.8	10 451.0	-1.4	35.4
18 Energía	47 137.0	35 981.5	43 119.8	42 079.4	-23.7	19.8
20 Desarrollo Social	39 543.7	50 088.7	66 099.6	51 910.6	26.7	32.0
21 Turismo	3 095.8	3 382.4	3 403.8	3 294.0	9.3	0.6
27 Función Pública	2 012.1	1 520.9	1 595.9	1 709.6	-24.4	4.9
31 Tribunales Agrarios	709.2	924.9	926.0	853.4	30.4	0.1
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1 210.5	1 250.8	1 505.7	1 322.3	3.3	20.4
36 Seguridad Pública	17 626.9	19 711.6	30 955.9	22 764.8	11.8	57.0
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	92.5	97.5	500.1	230.1	5.4	412.8
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	9 096.1	11 876.0	15 525.7	12 165.9	30.6	30.7
40 Información Nacional Estadística y Geográfica			7 618.6	7 618.6	-	-
C. RAMOS GENERALES	1 281 155.1	1 288 067.2	1 453 939.1	1 341 053.8	0.5	12.9
Gasto Programable	726 149.1	653 668.2	765 676.1	715 164.5	-10.0	17.1
19 Aportaciones a Seguridad Social	211 087.9	190 178.7	226 685.5	209 317.4	-9.9	19.2
23 Provisiones Salariales y Económicas	136 449.6	51 737.0	91 230.2	93 139.0	-62.1	76.3
25 Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal y Tecnológica y de Adultos	21 850.2	42 183.4	49 636.4	37 890.0	93.1	17.7
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	356 761.3	369 569.1	398 124.0	374 818.1	3.6	7.7
Gasto No Programable	555 006.0	634 399.0	688 263.1	625 889.4	14.3	8.5
24 Deuda Pública	178 291.9	199 970.7	210 599.6	196 287.4	12.2	5.3
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	332 757.7	400 160.6	436 670.9	389 863.1	20.3	9.1
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	15 943.3	4 278.0	10 000.0	10 073.8	-73.2	133.8
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	28 013.0	29 989.7	30 992.5	29 665.1	7.1	3.3
D. ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	815 632.3	795 942.6	863 042.9	824 872.6	-2.4	8.4
Gasto Programable	815 632.3	760 816.4	822 200.0	799 549.6	-6.7	8.1
GYN Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado	91 911.9	79 218.8	88 500.0	86 543.6	-13.8	11.7
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	256 248.9	272 088.7	299 000.0	275 779.2	6.2	9.9
TOQ Comisión Federal de Electricidad	207 178.8	196 518.2	200 000.0	201 232.4	-5.1	1.8
T10 Luz y Fuerza del Centro	87 548.1	30 370.2	33 000.0	50 306.1	-65.3	8.7
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	172 744.6	182 620.5	201 700.0	185 688.4	5.7	10.4
Gasto No Programable	-	35 126.2	40 842.9	25 323.0		16.3
TOQ Comisión Federal de Electricidad	-	8 509.5	4 586.3	4 365.3		-46.1
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	-	26 616.7	36 256.6	20 957.8		36.2
Resta por subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social	280 422.4	218 848.7	258 077.5	252 449.5	-22.0	17.9
Gasto neto total	2 498 977.8	2 569 450.2	2 846 697.0	2 638 375.0	2.8	10.8

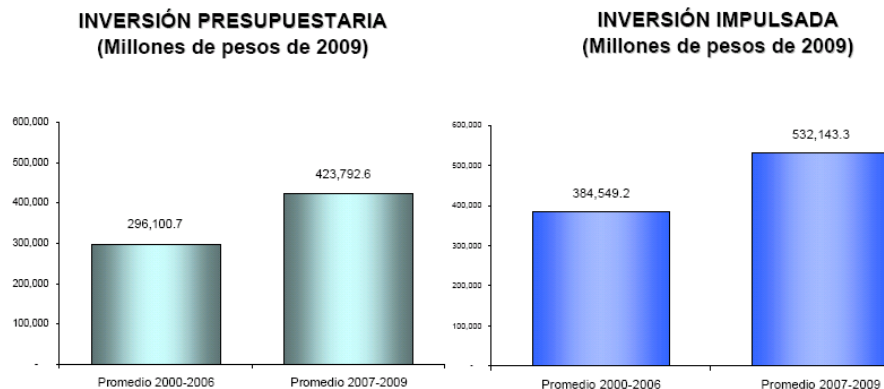
1/ Corresponde al presupuesto ejercido y se reporta en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

2/ Corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobada por la Cámara de Diputados.

3/ Corresponde al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación presentada por el Ejecutivo Federal y está sujeto a las modificaciones que le realice la Cámara de Diputados.

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Gráfica 1



Fuente: SHCP, Presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 en la Cámara de Diputados, septiembre de 2008 (en www.shcp.gob.mx).

del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012. Además, la inversión presupuestaria en carreteras será complementada con esquemas de asociación público-privada (Fonadin, PPS, concesiones).

El Programa Carretero incluye 14 300 mp para construcción y modernización de carreteras (incluye recursos para derecho de vía, estudios y proyectos); 4 569.7 mp para caminos rurales y carreteras alimentadoras; 10 525 mp para la conservación de la red carretera federal y 1 187 mp para el Programa de Empleo Temporal.

Economía competitiva y generadora de empleos

Juan Carlos Amador Hernández

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 estableció como propósito fundamental alcanzar un mayor nivel de desarrollo humano sustentable, para lo cual se considera necesario promover:

- Un mayor crecimiento económico.
- Incrementar la generación de empleos.
- Terminar de manera permanente la pobreza.

Para la administración del presidente Felipe Calderón la relación existente entre el logro de estos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la mejora de algunos determinantes es elevada. Dichos determinantes son:

- El estado de derecho y la seguridad pública.
- La infraestructura y la formación de capital humano.
- La adopción y desarrollo de nuevas tecnologías.
- La promoción de la competencia y la implantación de un marco regulatorio que reduzca los costos de apertura y operación de negocios.

Es así que el Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón registra el avance que en estas materias se tienen. Sin embargo, para el logro de estos grandes objetivos se considera crucial mantener la estabilidad macroeconómica mediante una adecuada administración de la deuda pública y una política fiscal responsable que permitan canalizar recursos para cumplir estos objetivos.

Marco macroeconómico: estabilidad relativa

Durante el primer semestre de 2008 el producto interno bruto (PIB) registró un crecimiento real anual de 2.7%. A nivel sectorial, el sector servicios fue el más dinámico, compensando el menor dinamismo de los sectores industrial y agropecuario.¹

Durante la primera mitad de 2008 las condiciones económicas que prevalecieron en el ámbito internacional fueron menos favorables que las contempladas en los criterios generales de política económica (CGPE) 2008, debido a que se materializaron algunos riesgos previstos en ese documento. Entre estos riesgos destacan una desaceleración de la economía mundial, principalmente de Estados Unidos y otros países industriales; mayores restricciones crediticias; mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales y mayores presiones inflacionarias.

Ante esta situación, el gobierno federal instrumentó una política contra cíclica con el objetivo de apuntalar la actividad productiva, la inversión y la generación de empleos. Esta política estuvo sustentada en tres pilares fundamentales:

- El incremento en el gasto público aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.
- La creación del Fondo Nacional de Infraestructura.
- La implementación del Programa de Apoyo a la Economía.

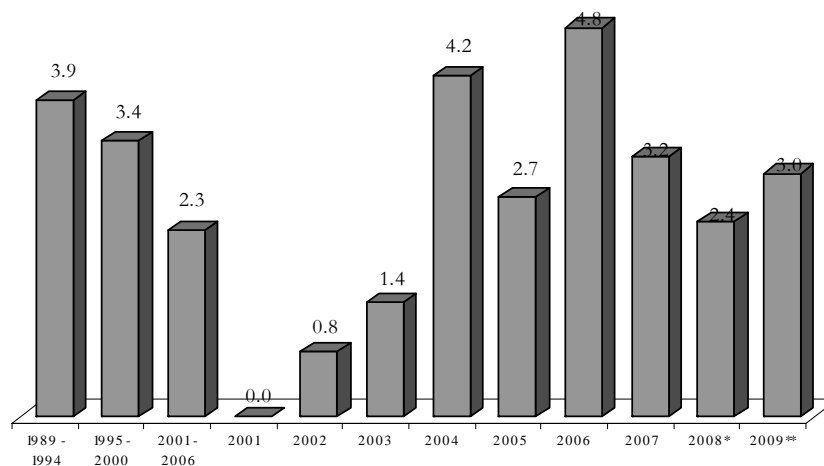
Asimismo, se implementó el programa “Vivir mejor” con el objetivo de compensar la disminución del poder adquisitivo de las familias más pobres derivado del incremento en los precios de algunos alimentos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 plantea la necesidad y el objetivo de crecer a una tasa del 5% promedio anual al final del sexenio de la administración de Calderón, cifra que contrasta con el logrado en los últimos tres sexenios, ya que la economía alcanzó una tasa de crecimiento promedio de 3.9% en el sexenio de Carlos Salinas, 3.4% en el sexenio de Ernesto Zedillo y de 2.3% durante el sexenio de Vicente Fox.²

¹ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

² Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Reporte CESOP*, núm. 5, septiembre de 2007.

Gráfica 1
Tasa de crecimiento real promedio anual
(producto interno bruto)



* Para el año 2008 son estimaciones de la SHCP.

** Perspectivas económicas para el 2009. *Criterios Generales de Política Económica 2009*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, septiembre, 2008.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre, 2008, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2009*, México, 2008.

La desaceleración registrada en la economía mexicana en gran medida es explicada por la disminución de la actividad económica a nivel internacional. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el crecimiento mundial se desacelere de un crecimiento del 5.0% en 2007 a una expansión de 4.1% en 2008 y de 3.9% en 2009. Asimismo, el FMI estima que el crecimiento en Estados Unidos sea de 1.3% para el 2008 y de 0.8% para el 2009, reflejo de un debilitamiento en el consumo durante el segundo semestre de 2008.³

Asimismo y considerando las perspectivas económicas para 2009, se anticipa que el entorno internacional será menos adverso que el enfrentado durante el año que termina. En general, se establece que se espera un mayor dinamismo de las actividades productivas, menores presiones inflacionarias y menor volatilidad en los mercados financieros internacionales; sin embargo, a ello hay que agregar los

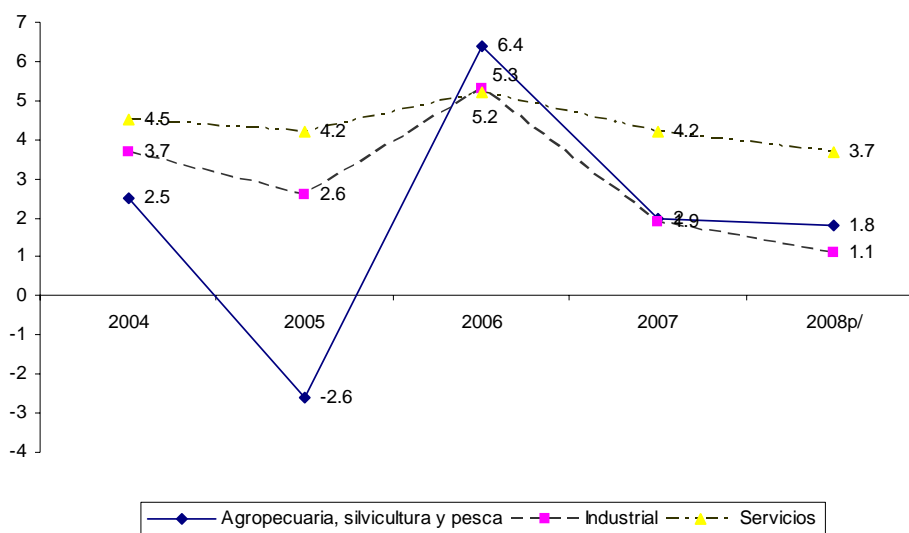
³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2009*, México, septiembre, 2008, p. 6.

verdaderos riesgos que tiene la economía mexicana ante una inminente crisis financiera, considerada de las más graves de las décadas recientes, que sin duda alguna impactará de manera directa a nuestro país.

En el caso de la economía de Estados Unidos, si bien se prevé que el PIB crezca a un ritmo similar al de 2008, se proyecta una recuperación notoria de la producción industrial, una mejoría en los balances del sistema financiero y de los hogares, y mayores niveles en el consumo de bienes durables.

Adicionalmente, la proyección del crecimiento anual del PIB para el 2009 en México del 3.0% descansa, según los CGPE 2009, en la recuperación de la producción de los tres sectores económicos. Se estima que las actividades primarias incrementarán el volumen de algunos cultivos cuyos precios estuvieron y seguirán por encima de sus niveles históricos. Se prevé un mayor crecimiento anual de la producción industrial debido a una evolución favorable en todos sus componentes. Se anticipa que la oferta de servicios conserve su dinamismo, el cual estaría sustentado en el crecimiento de los servicios de información en medios masivos, los financieros y el comercio.

Gráfica 2
Producto interno bruto por sectores 2004-2008^{p/}
(variación porcentual real anual)



p/ Preliminar para el 2008.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México, septiembre de 2008 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2009*, México, 2008.

La relación intrínseca entre la economía estadounidense a lo largo de décadas es muy clara, y la correlación existente entre estas dos economías no parece reducirse en los próximos años, por lo que es arriesgado en este sentido proyectar para el 2009 una tasa de crecimiento mayor a la esperada al cierre para el 2008 si se considera que la economía de Estados Unidos crezca a un menor ritmo.

Asimismo, este fenómeno permitirá establecer parámetros de medición del impacto económico de los programas de política económica contracíclicos implementados por la presente administración, aunque los resultados para el presente año no se vean reflejados todavía. Por lo anterior y considerando el riesgo financiero recientemente anunciado en la economía más importante del mundo, es previsible que el crecimiento proyectado para el 2009 sea menor al anunciado.

De la tasa de crecimiento promedio del periodo 2001-2009 que alcanza el 2.5% anual, las estimaciones durante los primeros años de la administración de Felipe Calderón oscilan alrededor del promedio, lo que hace difícil también tener claridad en el futuro de la economía y sobre todo mantener elevadas tasas de crecimiento que permitan cumplir el objetivo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que establece un crecimiento promedio anual al final del sexenio del 5 por ciento.

Ante esta situación, el secretario de Hacienda, durante su comparecencia en la Cámara de Diputados, refirió que es “una realidad que México, dado su patrón de integración mundial, se verá afectado por un menor crecimiento económico de Estados Unidos”. Estimó que de no haberse dado este fenómeno, la economía estaría aumentando de manera cercana al 4%, por lo que refirió que dicha desaceleración le ha costado a México más de un punto porcentual de crecimiento en el PIB.⁴

Estabilidad de precios

La inflación observada durante los primeros meses de 2008, medida por el índice nacional de precios al consumidor (INPC), continuó presentando presiones al alza, debido principalmente al incremento registrado en los precios de los alimentos y, en menor medida, por el incremento observado en los precios de los combustibles. En julio de 2008 la variación anual del INPC fue de 5.39%, 1.63 puntos porcentuales superior a la variación anual observada en diciembre de 2007 (3.8%)

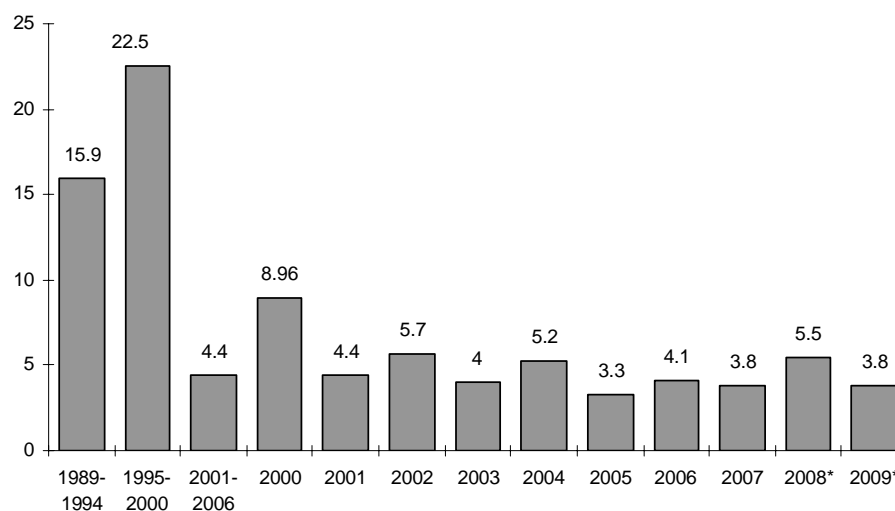
⁴ “A la baja el crecimiento en México”, *Excélsior*, 18 de septiembre de 2008, p. 1D.

y por arriba del límite superior de intervalo de variabilidad establecido alrededor de la meta de inflación anual de mediano plazo de 3 por ciento.⁵

El efecto inflacionario del incremento de los precios de los energéticos en el ámbito internacional ha sido menor al observado en otros países de la región como resultado directo de la aplicación de subsidios, en particular a los combustibles automotrices y al gas doméstico; e indirectamente debido a la mayor competitividad de la economía; no obstante, el incremento en los precios internacionales del gas natural y combustóleo, ha afectado los costos de generación de energía eléctrica para uso doméstico e industrial y en consecuencia a las tarifas eléctricas de alto consumo.

En este contexto, el Banco de México anticipa que la inflación general anual para el 2008 se sitúe entre 5.5 y 6%, nivel consistente con la predicción del gobierno federal de una inflación general anual cercana a 5.5% al cierre del año; sin embargo, es importante precisar que dicha estimación supera por más de dos

Gráfica 3
Tasa de inflación



* Estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2009*, México, septiembre de 2008.

Fuente. Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México, septiembre de 2008 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2009*, México, 2008.

⁵ El Banco de México estima que el proceso de convergencia hacia la meta se lleve a cabo en 2010.

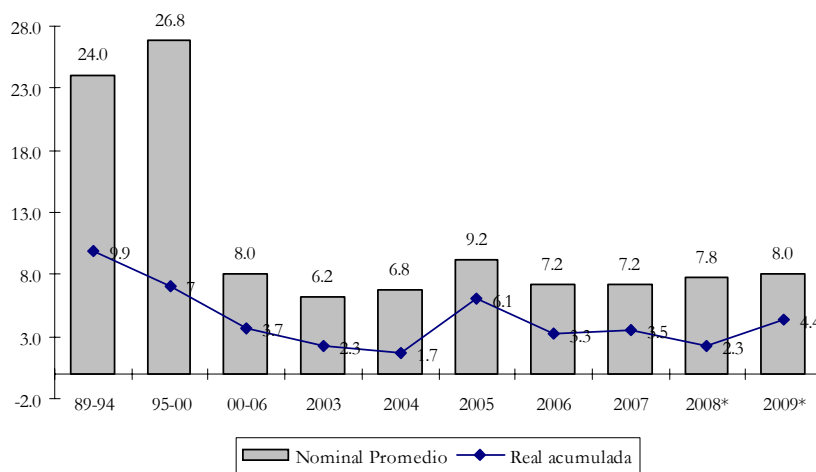
puntos porcentuales a los establecidos en el marco macroeconómico para el 2008, el cual fue planteado en 3% con un margen de un punto porcentual.

A pesar de que las presiones inflacionarias asociadas a los precios internacionales de las materias primas han provocado un repunte de la inflación, las expectativas para el mediano plazo continúan “ancladas” alrededor de la meta del Banco de México de 3% (+/- 1) anual, lo cual los analistas y especialistas privados consideran que dicha meta no se alcanzará por riesgos que difícilmente podrán ser apagados.

Tasa de interés

Otro indicador de la estabilidad macroeconómica es la que tiene que ver con la tasa de interés promedio anual de CETES a 28 días, la cual 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 tanto de consumo como de inversión.

Gráfica 4
Tasa de interés nominal y real acumulada



* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica 2009*, México, 2008.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

La disminución de la tasa de interés, en conjunto con una serie de reformas legales, ha permitido fortalecer el sistema financiero, ya que las familias pueden tener acceso 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.

Sin embargo, el aumento de la tasa de inflación registrada durante los últimos meses, ha generado inestabilidad y las decisiones de política monetaria se encaminan a un aumento paulatino de este indicador, situación que se ve registrada en los criterios de política económica para el 2009 enviados por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, donde se proyecta una tasa de interés nominal promedio de 8 por ciento.

Adicionalmente, la crisis financiera registrada durante las primeras semanas de septiembre en Estados Unidos despertó una gran inquietud en los mercados financieros mundiales. El secretario de Hacienda señaló ante legisladores el pasado 18 de septiembre que la quiebra de la institución bancaria Lehman Brothers Holding y el rescate de la aseguradora AIG son el resultado de que en ese país hay una crisis económica severa, y según sus cálculos tocará fondo en los próximos meses.

El crédito anunciado por el Banco Central estadounidense por 85 mil millones de dólares, por 80% de las acciones de la compañía de seguros más grande en aquella nación, “ejemplifica claramente la extensión de la crisis sin precedente, que sin lugar a dudas tendrá un efecto en el entorno externo que estará influyendo sobre el desempeño de nuestra economía”, así lo señaló el secretario de Hacienda durante su comparecencia en la Cámara de Diputados.

Promoción del empleo y la paz laboral

La generación de fuentes de trabajo sigue siendo insuficiente para responder a la demanda rezagada y al arribo de nuevas generaciones al mercado laboral. La desocupación, el subempleo, el avance del empleo en el sector informal, del autoempleo en condiciones críticas y la emigración hacia Estados Unidos, expresan con precisión las dificultades de la actividad económica nacional para ampliar la oferta de fuentes de trabajo.

En materia de empleo, son dos objetivos centrales de la presente administración:

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.⁶

El PND plantea la necesidad de buscar promover condiciones para la creación de al menos 800 mil empleos formales al año en el 2012.⁷ Si bien es condición necesaria que la economía crezca a tasas del 5% a fin de generar por lo menos 800 mil empleos, es preocupante que en el 2006 más de 19 millones de personas trabajaron en condiciones de informalidad.

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 millón 200 mil empleos en promedio anual, y en el 2006 cerca de 1 millón 100 mil empleos, significa que por lo menos tenemos un rezago de 6 millones 417 mil empleos no creados en tan sólo seis años, lo cual 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 millón 800 personas que no estarían incorporadas formalmente al campo laboral en nuestro país durante este periodo, y vendrían a sumarse a la gran cantidad de persona desempleadas o a la informalidad.⁸

De acuerdo con cifras acumuladas al 31 de julio de 2008 y tomando como referencia el segundo informe del presidente Felipe Calderón, la afiliación total de trabajadores permanentes y eventuales urbanos al IMSS ascendió a 14 401 876 personas, cifra superior en 301 789 trabajadores respecto al nivel observado en diciembre de 2007. El número de trabajadores eventuales urbanos aumentó en 112 772 plazas, mientras que el de los trabajadores permanentes lo hizo en 189 017 personas.

Por lo anterior, y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), durante el periodo enero-julio de 2008 la tasa de desocupación nacional fue de 3.74% de la población económicamente activa, cifra similar a la observada en el mismo periodo de 2007, que fue de 3.72 por ciento.

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pp. 104-109.

⁷ *Ibid.*, p. 104.

⁸ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Reporte CESOP*, núm. 5, septiembre de 2007.

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.

Sin embargo, es importante resaltar el porcentaje de personas que se encuentran tanto en el rubro de subocupadas, en el empleo informal, como aquellas que se encuentran en situaciones críticas. Las personas subocupadas es el porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite. En el 2007, de cada 100 personas consideradas como ocupadas,⁹ 6.6 estuvieron en el rubro de subocupadas.

En cuanto a la población ocupada en condiciones críticas de ocupación, de cada 100 personas, 10.3 se encuentran en esta situación. Estos trabajadores son aquellos que se encuentran laborando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más las que trabajan 35 o más horas semanales con ingresos mensuales de hasta un salario mínimo y las que laboran más de 48 horas semanales ganando más de uno y hasta dos salarios mínimos.

Finalmente, de cada 100 personas ocupadas, 27.4 de ellas se encuentran ocupadas en el sector informal de la economía. Tasa de ocupación en el sector infor-

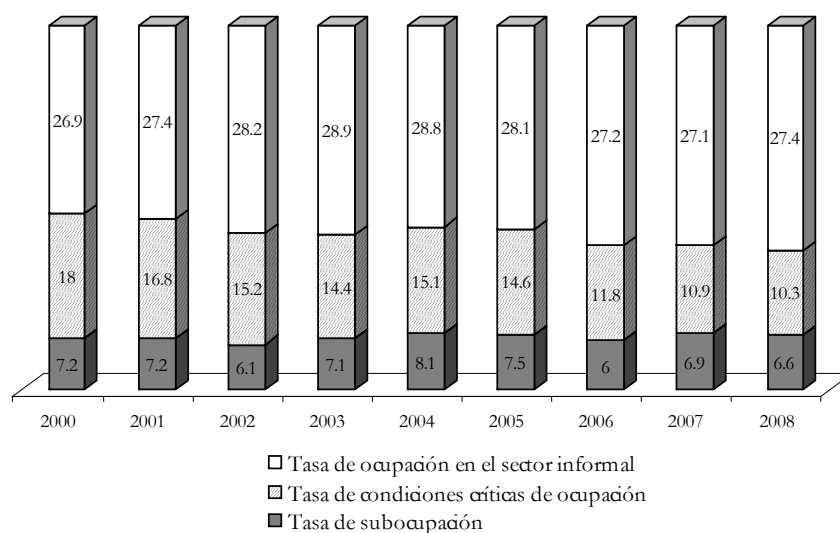
⁹ Son las personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración; ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica. Además, incluye a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de la leña).

mal es el porcentaje de la población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar.

En el marco del Programa de Apoyo a la Economía, dado a conocer el 3 de marzo de 2008 por el Ejecutivo federal, se anunció la asignación de 650 millones de pesos adicionales para el Servicio Nacional de Empleo (SNE), con la finalidad de impulsar la actividad productiva, la inversión y el empleo en el país.

- De enero a julio de 2008, mediante los programas y servicios de vinculación que operan a través del SNE, se atendieron a 1 926 898 personas y se logró ubicar en un puesto de trabajo a 445 993, alcanzándose una tasa de colocación de 23.1%, lo que representó atender a 554 474 y colocar a 75 133 personas más, comparado con el mismo periodo del año anterior.
- Por medio del Programa de Apoyo al Empleo, en el periodo enero-julio de 2008 se registró la colocación de 134 584 personas en un empleo. Cabe

Gráfica 5
Subocupación, ocupación en el sector informal y condiciones críticas de ocupación (% población ocupada)



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

mencionar que de éstas, 74 459 obtuvieron un empleo después de haber sido capacitadas por el subprograma Bécate.

- El Programa para el Desarrollo Local (microrregiones) atendió en el periodo referido a 5 828 personas, de las cuales 5 396 fueron apoyadas a través del subprograma Bécate que logró colocar en un empleo a 2 510 personas. Mediante el subprograma de fomento al autoempleo, se atendió y colocó a 432 personas.

El programa Primer Empleo tiene por objetivo apoyar la generación de nuevos empleos permanentes, a través del otorgamiento de un subsidio de hasta 100% de las cuotas obrero-patronales a cargo de los patrones, por un máximo de 12 meses.

Este beneficio se otorga en 12 pagos mensuales a partir del cuarto mes de aseguramiento de los trabajadores. Desde el 15 de enero de 2008, el programa fue modificado para facilitar más a los patrones la obtención de los beneficios, sin perder su objetivo inicial. Las principales modificaciones fueron: la reducción del plazo para que el patrón solicite el pago del subsidio, de nueve a tres meses, y la elegibilidad de trabajadores que no hayan cotizado como permanentes por más de nueve meses con un mismo patrón.

Desde el inicio del programa, en marzo de 2007, y hasta el 31 de mayo de 2008, se han inscrito un total de 15 037 empresas que han registrado a 26 176 trabajadores. De los trabajadores registrados, 37.2% laboran en empresas del sector comercio, restaurantes y hoteles; 25.7% en el sector de servicios financieros, de seguros y de actividades inmobiliarias; y 19.8% en el sector de productos metálicos, maquinaria y equipo. En conjunto, estos sectores agruparon al 82.7% del total de trabajadores registrados en el programa.

Asimismo, los registros de trabajadores al 31 de mayo se concentran principalmente en: Distrito Federal (16%), Estado de México (11.3%), Nuevo León (8.4%), Jalisco (6.3%), Baja California (6.8%), Coahuila (4.6%) y Zacatecas (4.6%), acumulando estas entidades el 58% del total nacional. Finalmente, el 81.3% del total de los registros patronales inscritos cuentan con una plantilla de entre 1 y 50 empleados, y agrupan al 21.9% de los trabajadores registrados.

Comentarios finales

Seguimos entrampados en la historia reciente. Como en el pasado, la inflación permanece bajo control, pero el crecimiento económico no logra acelerarse. En consecuencia, nuestro avance económico es lento, no consigue consolidar una trayectoria ascendente y es vulnerable frente a eventos externos fuera de nuestro control (recesión o desaceleración económica estadounidense).

La combinación de precios a la baja con crecimiento dinámico del PIB, sigue siendo un objetivo sin alcanzar, debido a causas internas, externas, o por una combinación de ambas.

Aunque han cambiado las causas, las condiciones y los actores de nuestro desarrollo, el patrón se repite: no logramos crecer en forma consistente y acelerada. Recordemos que en los ochenta el peso de la deuda externa, la inflación, los bajos niveles de inversión y los programas de ajuste provocaron el retroceso de nuestra economía.

En los noventa parecía que México retomaba el rumbo de la estabilidad y el crecimiento, tras años marcados por restricciones y esfuerzo colectivo. Sin embargo, volvimos a encontrarnos con una crisis de gran magnitud y efectos devastadores.

A finales de 1994 la devaluación disparó la inflación y las tasas de interés, arrasando con el patrimonio de familias y empresarios. Superamos la crisis, volvimos a crecer y cuatro años más tarde, en el 2000, nuestra economía avanzó 6.6%, pero no logramos sostener ese ritmo, pues iniciamos el siglo XXI con vientos recesivos procedentes de Estados Unidos. Entre 2001 y 2003 el bajo crecimiento económico fue nuestro signo distintivo.

A finales del sexenio pasado pensamos que había llegado la hora de acelerar el paso, pero llegó la desaceleración estadounidense y una vez más perderemos altura, pues en 2007 nuestro avance (3.2%) será menor al de 2006 (4.8%).

En seis de los últimos siete años nuestra economía creció a tasas menores a las registradas por la inflación. Pese a ello, hay quienes se pronuncian por dejar en el mercado la conducción económica del país y enterrar todo intento de planeación de nuestro desarrollo.

Para acelerar y mantener el paso de la economía, conservando la estabilidad macroeconómica, es preciso definir rumbo, objetivos e instrumentos, a través de una auténtica estrategia de desarrollo e industrialización.

Sin ella no lograremos fortalecer las bases internas de nuestro crecimiento ni reducir la dependencia económica de Estados Unidos, reestablecer las cadenas productivas y mucho menos pretender el cierre de las brechas existentes en los niveles de desarrollo prevalecientes entre sectores, empresas y regiones. Sólo así creceremos en forma dinámica, sostenida e incluyente y estaremos en condiciones para no repetir en el presente ese pasado recurrente.

Promoción de la productividad y la competitividad

Juan Carlos Amador Hernández

De acuerdo con el reporte 2007-2008 del índice de competitividad del Foro Económico Mundial (FEM), México alcanzó la posición 52 de 131 países analizados; sin embargo, manteniendo la misma metodología de este reporte, pero con una muestra constante de países examinados respecto al reporte 2006-2007 (125), se logró avanzar tres posiciones y se ocupó el lugar 49. Lo anterior se debió principalmente a los avances en estabilidad macroeconómica (avance de 20 posiciones respecto al reporte del año anterior), así como al tamaño de mercado. No obstante, y según el FEM, se debe mejorar en: gobernabilidad, niveles de seguridad y sistema educativo para elevar la competitividad del país.¹

La publicación del reporte Doing Business 2008 México, realizado por el Banco Mundial con datos actualizados al 1 de junio de 2007 para 178 economías, ubicó a México en el lugar 44 de acuerdo con el índice de facilidad de hacer negocios, y fue la tercera economía mejor posicionada en América Latina, sólo después de Puerto Rico y Chile, que ocuparon las posiciones 28 y 33, respectivamente.

El índice de facilidad de hacer negocios corresponde a la clasificación que resulta del promedio simple de las clasificaciones percentiles por país en cada una de las 10 áreas regulatorias que afectan la vida empresarial. En el caso de México, en el Cuadro 1 se presenta la posición en cada uno de los indicadores evaluados.

Respecto a este índice, el rubro de apertura de empresas registró el mayor retroceso al pasar de la posición 62 a la 75, es decir, 13 posiciones abajo; asimismo, en el tema de comercio transfronterizo se registró un retroceso de siete posi-

¹ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

Cuadro 1
Posición ocupada por México durante los años 2006 y 2007
de acuerdo con el estudio Doing Business

<i>Indicador</i>	<i>Posición ocupada</i>	
	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Hacer negocios	41	44
Apertura de una empresa	62	75
Manejo de licencias	20	21
Contrato de trabajadores	134	134
Registro de propiedades	79	71
Obtención de crédito	45	48
Protección a los inversionistas	32	33
Pago de impuestos	140	135
Comercio transfronterizo	69	76
Cumplimiento de contratos	79	83
Cierre de una empresa	23	23

1/ El reporte fue realizado con información para los años 2006 y 2007 con una muestra de 178 países.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008. Doing Business 2008 México, World Bank and the International Finance Corporation, Washington, 2007.

ciones. Otros rubros se mantuvieron sin registrar algún cambio en cuanto a su posición se refiere: éstos son el contrato de trabajadores, cierre de empresas, manejo de licencias y protección a los inversionistas, mientras que los rubros que mejoraron respecto a su posición es el relativo al pago de impuestos, en el que nuestro país mejoró su posición al pasar del lugar 140 al 135; sin embargo, es el rubro que ubica a nuestro país en una posición muy atrás de países latinoamericanos y de igual o menor desarrollo que el nuestro, situación que obliga a considerar un mejoramiento en el sistema tributario que facilite el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Adicionalmente, y a pesar de que el rubro de contrato de trabajadores continuó sin cambio, la posición aún continúa situándose por debajo de muchos países con igual desarrollo económico, ya que nuestro país ocupa la posición 134 en este indicador, por lo que da cuenta de la necesidad de simplificar el proceso de contratación de trabajadores, proceso que lleva tanto tiempo como procesos para aquellos que desean contratar un trabajador nuevo; lo anterior incentiva a la contratación informal o a la subcontratación a fin de sortear los trámites necesarios.

Como resultado del esquema de colaboración con los comités de competitividad en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados, se acordó una agenda de competitividad para el periodo legislativo septiembre-noviembre de 2008, para impulsar iniciativas de ley existentes, así como presentar nuevas iniciativas provenientes de un consenso entre el sector privado, la administración pública federal y el Poder Legislativo.

La Coordinación Intergubernamental en materia de Mejora Regulatoria fortaleció las acciones del gobierno federal con los gobiernos estatales y municipales, permitiendo avances en la homologación de un mejor marco regulatorio en los órdenes de gobierno, orientado a promover en los ámbitos regionales un entorno de transparencia y certidumbre para la competitividad empresarial.

La competitividad también tiene que ver con la atracción de inversión extranjera directa. Con el inicio en la operación del fideicomiso ProMéxico a partir de junio de 2007 se fortaleció la coordinación de esfuerzos del gobierno federal en materia de promoción del comercio exterior y atracción de la inversión extranjera; de enero a marzo de 2008 los sectores automotriz, eléctrico, electrónico y aeroespacial, entre otros, se incorporaron al mapa de posibles receptores de inversión extranjera con base en sus posibilidades y vialidades de apertura.

Adicionalmente, en materia de fomento al comercio exterior se registró una disminución importante de trámites presenciales de comercio exterior realizados por las empresas importadoras y exportadoras establecidas en México. Tan sólo en un año se redujeron en 119 072 trámites, ya que en el 2007 se tenían registrado 246 mil y 126 928 en el 2008. La meta para el 2012 es de 80 mil, lo cual si se continúa en esta dirección, existe una elevada probabilidad de cumplirla en beneficio de miles de empresas establecidas en nuestro país.

Sistema financiero eficiente

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.

Durante la administración de Vicente Fox y los dos primeros años de Felipe Calderón, se impulsaron diversas iniciativas que fortalecieron el sistema financiero mexicano. Lo anterior permitió lo siguiente:

<i>Lic. Vicente Fox Quesada 2001-2006</i>	<i>Lic. Felipe Calderón Hinojosa 2007-2012</i>
Un sistema financiero sólido y eficaz en el apoyo al aparato productivo. El ahorro interno se fortalecerá y el sector financiero volverá a ser el pilar del círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento.	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.

- El ahorro financiero se incrementó como proporción del PIB de 41.2% en diciembre de 2000 a 47.9% en junio de 2008.
- El financiamiento total otorgado por el sistema financiero mexicano al sector privado creció como proporción del PIB en 4.4 puntos porcentuales entre 2000 y junio de 2008 al pasar de 17.9 a 22.3 por ciento.

Para conseguir el gran objetivo planteado en el PND 2007-2012 se realizaron reformas fundamentales para conseguirlo. Estas importantes reformas estuvieron encaminadas a garantizar los derechos de propiedad, fortalecer el gobierno corporativo y reducir los costos de transacción, así como promover la competencia en el sector financiero y una regulación que mantenga la solidez del sistema:²

- Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito. Para fomentar una mayor competencia en el sector, brindar mayor acceso a los servicios financieros y establecer esquemas que fortalezcan las funciones de regulación y supervisión que desempeñan las autoridades financieras.
- Reforma en materia de sanciones. Tuvo como propósito actualizar el marco jurídico aplicable a las sanciones y delitos que se imponen a los sujetos de la ley, reducir la discrecionalidad de la autoridad, aclarar los supuestos y sus sanciones respectivas, y otorgar atribuciones más específicas a la autoridad para aplicar las sanciones, brindando mayor certidumbre jurídica.
- Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, con el propósito de fortalecer el gobierno corporativo de las

² *Idem.*

instituciones de banca de desarrollo, para lo cual se definieron los requisitos para ser consejeros externos independientes y los mecanismos para ser nombrados.

- Tipificación del delito de falsificación y uso indebido de tarjetas. El creciente uso y mal uso de tarjetas de crédito y otros instrumentos de pagos hizo necesaria la actualización de la legislación vigente con el fin de tipificar el delito de falsificación y uso indebido de tarjetas (crédito, débito, de servicios y comerciales) e instrumentos para el pago de bienes y servicios como un delito federal, especial y grave.
- Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. De acuerdo con la reforma, las aseguradoras tendrán la obligación de ofrecer productos básicos estandarizados, en complemento a su oferta regular de productos, los cuales deberán emitirse a partir de un mismo modelo de contrato, con condiciones contractuales uniformes y simples, con requisitos sencillos para la reclamación y pago de siniestros.
- Reforma a la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Tiene como propósito principal que la SHF continúe con el otorgamiento de créditos a los sectores de bajos ingresos y no asalariados, para procurar la estabilidad en este tipo de financiamiento y evitar contagios en el mercado nacional de las turbulencias internacionales, cuidando en todo momento el patrimonio de la institución.

En los años recientes se ha generado un incremento significativo en los niveles de ahorro financiero, lo cual puede atribuirse a un conjunto de factores como son la estabilidad económica, una política fiscal responsable, la realización de acciones orientadas a incrementar la eficiencia y la penetración financiera, y las reformas al marco legal realizadas en el sector financiero, como anteriormente se mencionaron.

Al 30 de junio de 2008 el ahorro financiero total se ubicó en 5 895 miles de millones de pesos, registrando un crecimiento anual real de 6.3%. Con ello, el peso relativo de este agregado en el PIB se incrementó 0.2 puntos porcentuales entre junio de 2007 y junio de 2008, al ubicarse en 47.9% al cierre de esa fecha.

El crédito bancario destinado al sector privado, al cierre de junio de 2008, ascendió a 1 555 miles de millones de pesos, lo que significó un incremento anual real de 16.9% respecto al mismo periodo de 2007. Este financiamiento pasó de 11.4 a 12.6% del PIB de junio de 2007 a junio de 2008. Al interior del crédito

bancario al sector privado, el 49.5% corresponde a la cartera de crédito comercial e infraestructura, 31.6% a la de consumo y 18.9% a la vivienda.

En lo que se refiere a la solvencia y calidad de la cartera crediticia de las instituciones, al cierre de junio de 2008 mostraron los siguientes resultados:

- El índice de capitalización que muestra la relación del capital neto respecto a los activos sujetos a riesgo, al segundo trimestre de 2008, se ubicó en 16%, 0.1 punto porcentual más respecto al segundo trimestre de 2007, el cual representa el doble del mínimo requerido de 8 por ciento.
- El índice de solvencia, que cuantifica el capital requerido para cubrir la cartera deteriorada que no está reservada, se situó en -7.2% para el segundo trimestre de 2008, mostrando una variación de 0.7 puntos porcentuales respecto a junio de 2007. Este resultado se explica por un mayor crecimiento anual de la cartera vencida en relación con el incremento en las estimaciones preventivas para riesgos crediticios (21.6%) y del capital neto (9.9%).
- El índice de morosidad del sistema, que mide la relación de la cartera vencida total respecto a la cartera total, se ubicó al segundo trimestre de 2008 en 2.8%, es decir, 0.5 puntos porcentuales más que en junio de 2008. Lo anterior es consecuencia de un mayor deterioro de la cartera vencida total (39.1% real anual), impulsado principalmente por los créditos destinados al consumo. No obstante lo anterior, se ha observado una reducción significativa en las tasas de crecimiento de la cartera de crédito al consumo en el último año.
- El índice de cobertura, que muestra la relación entre las estimaciones de las pérdidas probables en la cartera de crédito respecto a la cartera vencida, al segundo trimestre de 2008, se encuentra cubierto al 160.6% de la cartera vencida, 47.8 puntos porcentuales menos que el registrado en el segundo trimestre de 2007. Lo anterior se debió principalmente al mayor ritmo de crecimiento de la cartera vencida antes mencionado.

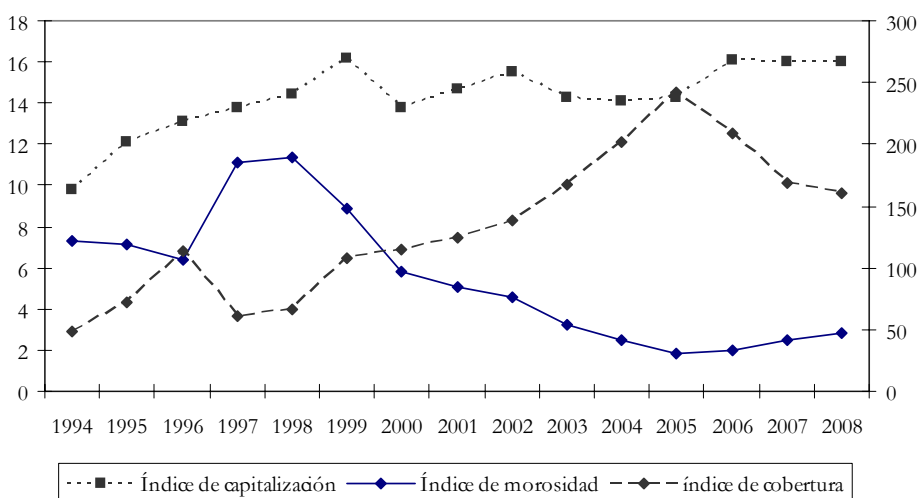
Estos indicadores permiten visualizar un panorama saludable para los próximos meses, que coadyuvarán a impedir una transmisión directa y fuerte de la crisis financiera que está por desarrollarse en Estados Unidos, situación que puede contrastarse con la crisis hipotecaria en ese país, la cual, por cuestiones de mercados y diversificación de portafolios de inversión, no contagiaron al mercado mexi-

cano de manera importante, aunque sí se han registrado disminuciones en los créditos hipotecarios otorgados, los cuales, ante la inminente alza en las tasas de interés en los mercados, se verán afectados también.

Por otro lado, el crédito impulsado por la banca de desarrollo ascendió a 393 mil 475 millones de pesos en mayo de 2008, monto 7.8% superior en términos reales a lo canalizado en igual periodo del año anterior. Este monto representó 3.24% respecto al producto interno bruto (PIB), de los cuales 1.94% correspondió al saldo de la cartera de crédito al sector privado, 1.24% a las garantías sin fondeo otorgadas al sector privado y 0.06% a las bursatilizaciones sobre la cartera de crédito realizadas.³

Como resultado de la estrategia de enfocar la atención a pequeños productores rurales, en el periodo enero-junio de 2008 otorgó 15 485 millones de pesos a este tipo de productores, cifra que representó un crecimiento real de 30.3% respecto a igual lapso de 2007. Con estos recursos se benefició a 646 mil productores del sector agropecuario y pesquero, lo que representó un incremento de 58.2% respecto a los productores beneficiados con créditos de enero-junio de 2007. El 96% de estos productores son de bajos ingresos.

Gráfica 1
Índice de solvencia, morosidad y capitalización del sistema bancario



Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

³ *Idem.*

En los primeros seis meses de 2008 registró una derrama de recursos por 10 641 millones de pesos, cantidad superior en 53.2% real a lo reportado en el mismo periodo de 2007. Con estos recursos se benefició a 90 531 productores del sector rural.

Pequeñas y medianas empresas

El objetivo de la presente administración en el tema de las pequeñas y medianas empresas se configura a partir de promover la creación, desarrollo y consolidación de ellas. Por tanto, favorecer el aumento de la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades y desarrollo de proveedores y consolidación de empresas productivas es un punto de real importancia para la presente administración.

La Secretaría de Economía (SE), con base en la importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en el crecimiento económico, a su potencial en la generación de 7 de cada 10 empleos formales y su contribución del 52% en el PIB, ha establecido como prioridad elevar la competitividad de las empresas mediante una estrategia de atención integral que considera las necesidades específicas de cada uno de los segmentos empresariales.

Tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se estructuró un esquema de atención a las empresas basado en cinco segmentos empresariales con apoyo integral: el primero incluye a los emprendedores; el segundo a las microempresas; el tercer segmento contempla a las pequeñas y medianas empresas; el cuarto incluye a las empresas gacela, y el quinto segmento a las empresas tractoras. Estos segmentos recibirán atención a través de cinco estrategias: financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico.

Las Mipymes representan 99.8% de los más de cuatro millones de empresas que existen en el país, generan 52% del PIB y contribuyen con 72% de los empleos formales.⁴ La principal característica para clasificar a una empresa en determinado estrato es el número de empleos que produce, lo cual también está en función del sector correspondiente, así como del valor bruto de sus ventas anuales. Algunos datos representativos de éstas son los siguientes:⁵

⁴ Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, septiembre, 2007, p. 151.

⁵ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Reporte CESOP*, núm. 5, septiembre, 2007.

- Microempresas: representan 95% de las empresas establecidas y 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 implementar una política que tenga como objetivo lograr que se reconozcan como negocios que deben generar riqueza.
- Pequeñas y medianas empresas: representan 4.8% de las empresas del país y generan 32.7% del empleo, son sumamente productivas y constituyen el eje de actividad económica nacional al ser los principales proveedores 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 empleo, 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.

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.⁶

Las Mipymes generaron 368 320 empleos en el 2007; puesto que el dato es de generación anual, no es posible contar con la información para el 2008. Sin embargo, la meta para el 2012 es de 3 millones 300 mil empleos; por supuesto es

⁶ *Idem.*

la cifra acumulada desde el 2007, lo cual implica que anualmente deberán crearse alrededor de 550 mil empleos en promedio. Por lo anterior y dadas las condiciones macroeconómicas futuras, cumplir con la meta para el 2012 representará generar más de 700 mil empleos debido a los empleos no generados en el 2007.

En el rubro de empleos generados en el segmento de micronegocios de bajos ingresos⁷ se alcanzaron 494 601, cifra que contrasta con la meta plateada para el 2012 que es de 1 millón 300 mil, lo cual implica crear en promedio anual alrededor de 216 mil empleos, lo cual en el 2007 dicha cantidad fue superada, facilitando en gran medida el cumplimiento de dicha meta.

Comentarios finales

Cuando tratamos el tema de competitividad, siempre hacemos referencia a la posición que ocupa México en el mundo como punto atractivo para las inversiones. En este sentido, para que la inversión llegue a nuestro país, ésta debe estar acompañada de diversos factores: aquellos que facilitan la apertura de negocios, los incentivos, el esquema tributario, la estabilidad macroeconómica, el riesgo país, entre otros. Sin embargo, y dadas las condiciones imperantes, un factor que al parecer será factor clave en los próximos meses para atraer inversiones y mejorar nuestra posición en los índices de competitividad mundial, es el relativo a la inseguridad.

La inseguridad expresa con precisión el deterioro acumulado en la convivencia social y el estado de derecho, pero también se ha convertido en obstáculo para nuestro desarrollo, pues impacta la competitividad de la economía, la percepción de los inversionistas sobre el clima empresarial, los costos de las empresas y la asignación de recursos en el presupuesto gubernamental.

Estudios elaborados por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), precisan que la inseguridad le cuesta a México el 15% del PIB, porcentaje equivalente a cerca de 120 mil millones de dólares anuales.

Para tener una idea más precisa de su magnitud, basta señalar que el costo de la inseguridad supera la producción anual del sector agropecuario, la industria minera, la construcción y la generación de electricidad, gas y agua, actividades que aportan poco más del 12% del PIB.

⁷ Los micronegocios de bajos ingresos son aquellos que desarrollan actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares.

Su impacto también se extiende a la competitividad general de la economía, pues obliga a modificar la distribución de los presupuestos en el gobierno, las empresas y las familias, elevando los fondos destinados a la seguridad, en detrimento de áreas tan importantes como salud, educación, combate a la pobreza, dotación de servicios públicos, ampliación de la infraestructura económica e inversión en sectores clave como electricidad, petróleo y petroquímica, en el caso del gobierno.

Pero también afecta la operación de las empresas, su eficiencia y posición competitiva, a través del aumento en los costos asociados al resguardo y protección de instalaciones, seguridad de ejecutivos, escoltas para el traslado de mercancías y por el encarecimiento de los seguros, entre otros.

Por ello es importante asegurar el estado de derecho y la seguridad pública, por ser parte de los pilares de la competitividad y elementos indispensables para la creación de un clima propicio para los negocios.

Los recursos hidráulicos y la minería en el proyecto de desarrollo nacional

Iván H. Pliego Moreno

El uso y el aprovechamiento de los recursos naturales son la base para el desarrollo de una economía local, y la mejor herramienta de apoyo al establecer vínculos de intercambio con otras regiones. A nivel nacional, los estados suelen buscar la complementariedad de todas las zonas que les constituyen, haciendo más eficiente la explotación de sus recursos, a la vez que buscan satisfacer las necesidades de sus pobladores. En el horizonte internacional, los estados modernos tienen la responsabilidad de velar por los intereses comunes, aún en regiones remotas, sin detrimento del compromiso de los intereses propios.

El desarrollo económico nacional está cada vez más estrechamente vinculado al orden internacional, en una suerte de interrelación que se ha dado en llamar *globalización*. Los intereses y las preocupaciones nacionales están cada día más cercanos a los internacionales. En el contexto de una economía globalizada, la preocupación por la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales son condiciones indispensables para garantizar un futuro viable para los estados nacionales y para la humanidad entera, asegurando un desarrollo sustentable.

De acuerdo con los propósitos de la administración de Felipe Calderón, la atención que se ha prestado al desarrollo de los recursos hidráulicos está en la base del proyecto de consolidación económica regional. En concordancia con los objetivos definidos por el gobierno federal para el Sector Hidráulico, se desprende la importancia que le da al propósito de “incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado para todos los hogares mexicanos”, así como al manejo “integrado y sustentable del agua” en su estado natural. Para ello, el gobierno federal decidió “diseñar esquemas de financiamiento mixto”, al considerar que los recursos públicos para tal propósito, ubicados en el Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin), son escasos.

Ha sido a través de dicho fondo, sin embargo, que se han impulsado proyectos del sector hidráulico tales como las plantas de tratamiento de aguas residuales del Ahogado y Agua Prieta para la zona conurbada de Guadalajara, con una erogación de 1.3 miles de millones de pesos. También a través del Fonadin se autorizaron recursos para la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales de El Morro, en San Luis Potosí, y para la planta desaladora de Ensenada, Baja California. Para estos proyectos el fondo aportó recursos por 134 y 141 millones de pesos, respectivamente, siempre de acuerdo con los datos del informe de gobierno.

Es vía el Fonadin que el gobierno canaliza inversiones no recuperables para agua y saneamiento, ya que en el esquema del Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra), por cada peso que se desembolsó, “se detonó una inversión total equivalente a tres pesos” (Cuadro 1).

Es del conocimiento público la devastación que sufrieron diversos municipios chiapanecos establecidos en las márgenes del río Grijalva en el 2007, a consecuencia del reblandecimiento de la tierra ocasionado a su vez por las intensas y prolongadas lluvias. Fue en consideración de las circunstancias provocadas por el deslizamiento de tierras adyacentes al río Grijalva, a finales de 2007, que el gobierno federal reporta haber llevado a cabo la construcción del canal para garantizar la conducción adecuada del caudal del sistema hidroeléctrico del propio río, así como reducir el nivel de los embalses en las presas cercanas. Una vez restablecida la generación del Sistema Grijalva, en junio de 2008, según el informe de gobierno, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) reportó que las presas Angostura, Chicoasén, Malpaso y Peñitas observaron niveles de almacenamiento acordes con los fijados por el Comité Técnico de Operación de Obras Hidráulicas, y un funcionamiento normal en vistas a la nueva temporada de lluvias.

Cuadro 1
Fondo de Inversión en Infraestructura: inversión ejercida en el Sector Hidráulico durante el periodo junio 2007-mayo 2008 (millones de pesos)

<i>Tipo de proyecto</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Apoyo Finfra</i>	<i>Inversión pública, estatal y municipal</i>	<i>Inversión privada</i>	<i>Total</i>
Sistema Acueducto II, en Santiago de Querétaro, zona conurbada	Querétaro	887.1	0.0	1 866.0	2 753.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2008, *Economía competitiva y generadora de empleos*, p. 269.

Por otro lado, en cuanto al mejoramiento de la infraestructura hidrológica orientada a mejorar la productividad del agua en el sector agrícola, el informe de gobierno reporta la mejora en cuanto a la extensión de tierras de riego. En el primer año de la presente administración se reportó la incorporación al riego de 11 030 hectáreas (2.5% más que lo incorporado en el primer año de la administración anterior, 10 763 hectáreas en 2001). De la misma forma, se consigna en el informe de gobierno que durante el primer bienio calderonista se construyeron tres presas de almacenamiento (El Barreto y Janteleco, en Morelos, y El Tigre, en Durango), lo que representa el 100% de las construidas en toda la administración foxista. Asimismo, se reporta la construcción de otras cuatro presas de almacenamiento, que deberán concluirse durante el presente sexenio (Cuadro 2).

Con el propósito de incrementar la superficie modernizada y tecnificada en las áreas bajo riego del país, e incrementar los apoyos en los distritos de riego, el informe de gobierno reporta haberlos favorecido con un incremento de inversión federal de más de 70%, respecto del promedio anual de inversión registrado en la administración anterior. Entre 2007 y 2008, señala el informe, se han canalizado anualmente, en promedio, 1 711 millones de pesos (mdp) de recursos federales, en comparación con los 986 millones de pesos anuales que, en promedio, se invirtieron durante el periodo 2001-2006.

En cuanto a la rehabilitación de presas, el informe reporta haber incrementado en 70% el número de presas rehabilitadas en un periodo equivalente de 2001. Es en ese mismo sentido que se reporta el incremento de la inversión para el desarrollo, la conservación y la operación de la infraestructura hidráulica, que abarca la red de distribución de agua potable, el alcantarillado y el saneamiento de la misma, así como la operación de la infraestructura hidroagrícola (Cuadro 3). Como se desprende de la información anterior, la consideración del desarrollo de este sector tiene una vertebración necesariamente nacional, en donde se convoca a la participación de los tres niveles de gobierno.

En cuanto al sector minero, la actual administración se propuso como objetivo central incrementar la posición de México en los flujos de comercio mundial y en la atracción de la inversión extranjera directa. Siendo el sector minero tradicionalmente un sector productivo de exportación, ha sido objeto de inversiones nacionales y extranjeras que lo catapultan de nuevo como un pilar del desarrollo económico a nivel nacional y con un fuerte impacto en el desarrollo regional. Es por ello que los inversionistas extranjeros han manifestado su interés en las múltiples oportunidades de negocios que ofrece la industria minera nacional.

Cuadro 2
Infraestructura hidroagrícola, 2007-2008 (hectáreas)

Concepto	Datos anuales		Variación % anual
	Observado 1/ 2007	Meta 2008	
Riego			
Nueva	11 030	13 447	21.9
Ampliación de distritos de riego	1 435	2 285	59.2
Ampliación de unidades de riego	4 332	3 361	-22.4
Riego suplementario	5 263	7 801	48.2
Modernizada y/o tecnificada 1/	180 878	219 711	21.5
Rehabilitación y modernización de distritos de riego	113 139	172 785	52.7
Ejercicio Directo (Distritos de Riego-Conagua)	18 222	27 685	51.9
Rehabilitación y modernización de distritos de riego (E.D.) 4/	8 642	16 825	94.7
Uso Sustentable de la Cuenca del Río Bravo	4 450	6 060	36.2
Cuenca Lerma Chapala	5 130	4 800	-6.4
Alianza para el Campo (Distritos de Riego) 2/	94 917	145 100	52.9
Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola 2/	38 688	13 776	-64.4
Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica 2/ 3/	29 051	33 150	14.1
Temporal			
Nueva	1 650	12 250	642.4
Conservada y rehabilitada	219 290	191 507	-12.7
Rehabilitada por la Conagua	81 300	31 525	-61.2
Conservada por los usuarios	137 990	159 982	15.9
Rehabilitación, Conservación y Operación de presas (Presas)	68	61	-10.3
Protección de Áreas Productivas	12 187	20 180	65.6
Medidores Volumétricos (Medidores)	651	113	-82.6

1/ En el Programa Nacional Hídrico 2007-2012 se contempla la superficie rehabilitada y/o modernizada en los Distritos de Riego y a través de los programas de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola y Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica.

2/ Programas incorporados al esquema de Alianza para el Campo.

3/ A partir de 2007, el programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica, además de reportar pozos rehabilitados, también reporta superficie modernizada y/o tecnificada.

4/ E.D. se refiere a ejercicio directo.

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2008, *Economía competitiva y generadora de empleos*, p. 277.

Cuadro 3
Inversión ejercida para el desarrollo, conservación y operación
de la infraestructura hidráulica, 2007-2008 (millones de pesos)

Concepto	Datos anuales		Enero-junio		
	Observado 1/ 2007	Meta 2008	2007	2008 p/ Variación % anual	
Total	25 119.5	28 879.3	3 746.1	5 427.8	38.8
Infraestructura de abasto de agua potable, alcantarillado y saneamiento	18 393.2	19 076.6	2 440.6	3 379.1	32.6
-Gobierno Federal	11 019.4	12 004.9	2 440.6	3 379.1	32.6
-Gobiernos estatales y municipales	6 180.4	7 071.7	n.d.	-	-
Organismo operadores	1 193.4	n.d.	n.d.	-	-
-Usuarios 1/					
Operación y desarrollo de la infraestructura hidroagrícola	5 983.5	8 318.0	1 257.8	1 858.9	41.5
-Gobierno Federal	3 176.8	5 129.3	1 257.8	1 858.9	41.5
-Gobiernos estatales y municipales	599.5	578.2	n.d.	-	-
-Usuarios	2 207.2	2 610.5	n.d.	-	-
Obras de protección para la prevención y protección contra inundaciones 2/	742.8	1 484.7	47.7	190.7	282.9
-Gobierno Federal	742.8	1 484.7	47.7	190.7	282.9
-Gobiernos estatales y municipales	n.d.	n.d.	n.d.	-	-

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2008, *Economía competitiva y generadora de empleos*, p. 270.

México ocupa el quinto lugar en inversión para exploración a nivel internacional, y el primero en América Latina. En el presente año, la inversión privada en el sector minerometalúrgico se elevó a 2 180 millones de dólares (mdd), lo que representa 51.7% en relación con el mismo periodo del año anterior. De dicho monto, señala el informe de gobierno, 72.3% de la inversión corresponde a las empresas afiliadas a la Cámara Minera de México, mientras que el restante 27.7% es inversión extranjera. El gobierno federal espera que, al cierre del año, la inversión total crezca en 53.9% respecto de 2007 (Cuadro 4).

El informe cita fuentes como el Metals Economics Group (MEG), según las cuales se ofrecen cifras publicadas en marzo de 2008, en donde México aparece como el primer destino de la inversión extranjera en exploración minera en América Latina, al recibir 6% de la inversión mundial. De igual manera, el Instituto Fraser ofrece los datos de la Encuesta de Compañías Mineras 2007/2008, en donde México ocupa el primer lugar en el índice de Potencial Minero. Finalmente, se incluye el reporte *Behre Dolbear*, en donde México aparece como el tercer lugar mundial como mejor destino de inversión minera.

Cuadro 4
Inversión privada en el Sector Minerometalúrgico, 2007-2008
(millones de dólares)

Concepto	Datos anuales		Enero-agosto p/		
	Observado 2007	Meta 2008	2007	2008	Variación % anual
Total	2 156.0	3 319.0	1 437.3	2 180.0	51.7
Nacional 1/	1 530.0	2 399.0	1 020.0	1 576.0	54.5
Extranjera 2/	626.0	920.0	417.3	604.0	44.7

Fuente: Secretaría de Economía, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2008, *Economía competitiva y generadora de empleos*, p. 184.

A pesar del potencial de explotación del sector minero y de la cuantiosa inversión nacional y extranjera, el informe reporta la caída anual de 3.1% del producto interno bruto de la minería no petrolera. Ésta se debe, se explica en el informe, por la disminución en la actividad de minería de hierro, oro, plata, manganeso y de otros minerales metálicos. Más aún, durante los primeros cinco meses de 2008, señala el informe de gobierno, se registró una caída de 7.2% en el índice de volumen físico de la producción minero metalúrgica, respecto al mismo periodo de 2007. Esto último obedeció a la disminución de la producción de cobre en un 36%, del manganeso en un 15%, y de zinc en un 10 por ciento.

Por otro lado, se reporta que los precios internacionales de los principales metales se incrementaron, destacando el plomo, con un 45%, el oro, con 38.8%, la plata con 30.8% y el cobre con 21.7% de aumento entre enero y mayo de 2008. en términos generales, el informe reporta un balance superavitario de la balanza comercial de la industria minero metalúrgica, con 176.9 mdd, frente al balance deficitario de 307.3 mdp en el mismo periodo de 2007.

Como se desprende del informe de gobierno, un objetivo de la presente administración ha sido la “creación, desarrollo y consolidación” de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) mineras. Para ello, se reporta el incremento de apoyo financiero a Mipymes a través del Fideicomiso del Fomento Minero (Fifomi), con la intención de incrementar la inversión en el sector minero y su cadena productiva, con financiamiento para infraestructura y equipamiento. Ello también contribuyó, señala el informe, a la generación y conservación de empleos.

A la luz de lo anterior, es posible señalar la relevancia que los sectores hidráulico y minero tienen para el desarrollo económico de nuestro país. También queda claro el objetivo de la actual administración respecto a la orientación de los ejes de producción para el desarrollo nacional.

Turismo

Gustavo Meixueiro Nájera

El turismo en el Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012

En el ámbito de la economía, el turismo es considerado por la administración del presidente Felipe Calderón como una prioridad nacional por tres características principales: su elevada productividad, su capacidad de generar empleos bien remunerados y por el potencial de crecimiento de distintas regiones del país aprovechando su riqueza cultural y natural.

A nivel global, el incremento en la demanda por servicios turísticos, aunado cada vez a una mayor cantidad de población pensionada de los países desarrollados, con elevados recursos económicos, y con el interés de viajar a destinos atractivos –reporta el Programa Nacional de Desarrollo (PND)– hace del sector turismo uno de los ejes de desarrollo del país.

El documento rector del desarrollo nacional propone al sector turístico como detonador del desarrollo local, pero acota que la creación de infraestructura y de servicios debe orientarse, además de satisfacer las necesidades del turismo, a dotar de capacidades a la población local, garantizando y respetando los entornos naturales, culturales y sociales.¹

Así, el PND menciona que el objetivo es que México continúe siendo un país líder en la actividad turística, diversificando sus mercados, sus productos y destinos, y fomentando la competitividad de las empresas del sector. Para lograrlo, propone seis estrategias: generar inversiones, empleos y combatir la pobreza en las zonas con atractivos turísticos, crear condiciones de certeza jurídica para estas inversiones, e implementar distintos programas de servicios turísticos incluyen-

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

do el turismo rural, de naturaleza y de aventura; mejorar la competitividad y diversificar la oferta turística nacional, garantizando la sustentabilidad y el ordenamiento territorial; desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos; actualizar el marco normativo del sector; fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados; y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se lleve a cabo la actividad turística.²

Por su parte, en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 se afirma que las tendencias mundiales plantean una mayor división de los mercados entre nuevos competidores, por lo que cada vez es más frecuente observar el desarrollo de nuevas formas de turismo. Además, en el citado documento se menciona que el Consejo Mundial de Viajes y Turismo estima que esta diversificación hace que la perspectiva mundial del turismo sea favorable para México dadas las características de su patrimonio cultural y natural, la infraestructura existente, las vinculaciones comerciales y de inversión con los principales mercados emisores de turismo, así como la existencia de un mercado turístico doméstico amplio y en expansión.³

El Plan Sectorial de Turismo 2007-2012 señala como metas: lograr que en el 2012 el país reciba 28.9 millones de turistas, 15.4 de internación y 13.5 de fronterizos; una inversión total privada acumulada en el sexenio de 20 mil millones de dólares; incrementar el gasto medio de los turistas internacionales a 472 dólares y el de los turistas de internación a 822 dólares. Un ingreso anual por turistas internacionales de 13.6 mil millones de dólares, 12.7 mil millones por turistas de internación y 941 millones por turistas fronterizos, para lograr un ingreso de 17 mil millones de dólares por visitantes internacionales.

Por lo que hace al turismo nacional, acrecentar el número de turistas domésticos a 165.8 millones y una derrama por este concepto de 918 mil millones de pesos. En materia de eficiencia publicitaria, reducir a 39.20 pesos el costo de atraer un turista extranjero y a 2.38 pesos un turista doméstico. Los cuadros 1 y 2 sintetizan las metas establecidas en el plan sectorial y especifican el nivel al que se encontraban al inicio de la presente administración.

² *Ibid.*, pp. 119-120.

³ Secretaría de Turismo, Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, México, 2007, pp. 9-11.

Cuadro 1
Metas establecidas en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012

Metas	2006	2012	% crecimiento
Inversión total privada acumulada (millones de dólares)	12,833.00	20,000.00	55.85%
Trabajadores asegurados	2,220,000.00	125,000.00	
Gasto medio de los turistas internacionales (dólares)	447.70	472.00	5.43%
Gasto medio de los turistas de internación (dólares)	710.00	822.00	15.77%
Número de turistas domésticos (millones de turistas)	140.60	165.80	17.92%
Número de turistas internacionales (millones de turistas al año)	21.35	28.90	35.36%
Turistas de internación (millones de turistas al año)	12.61	15.45	22.55%
Turistas fronterizos (millones de turistas al año)	8.98	13.45	49.85%

Fuente: tomado de Gustavo Meixueiro Nájera, "Impacto de la actividad turística en el desarrollo local", documento de trabajo núm. 48, julio de 2008, CESOP, México, p. 7.

Cuadro 2
Metas establecidas en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012

Metas	2006	2012	% crecimiento
Eficiencia publicitaria internacional (pesos por turista internacional)	42.84	39.20	-8.50%
Eficiencia publicitaria nacional (pesos por turista nacional)	2.60	2.38	-8.46%
Ingreso anual por visitantes internacionales (millones de dólares)	12,176.00	17,000.00	39.62%
Ingreso anual por turistas internacionales (millones de dólares)	9,559.00	13,641.00	42.70%
Ingreso anual por turistas de internación (millones de dólares)	8,954.00	12,700.00	41.84%
Ingreso anual por turistas fronterizos (millones de dólares)	605.00	941.00	55.54%
Consumo por derrama de turismo doméstico (millones de pesos)	697,010.00	918,000.00	31.71%
Crecimiento anual del PIB turístico	2.20%	5%	127.27%

Fuente: tomado de Gustavo Meixueiro Nájera, "Impacto de la actividad turística en el desarrollo local", documento de trabajo núm. 48, julio de 2008, CESOP, México, p. 7.

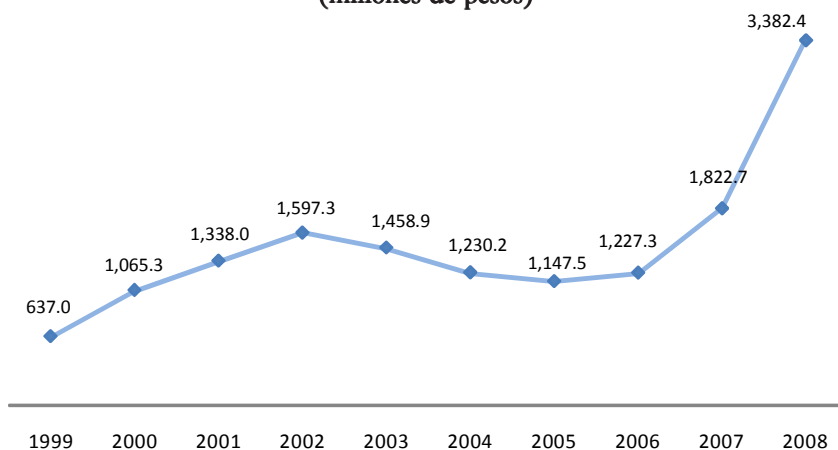
Presupuesto

Para el 2008 al sector turismo le fueron asignados 3 382.4 millones de pesos, monto significativamente mayor al otorgado en 2007 que fue de 1 822.7 millones de pesos. Lo autorizado para el presente año representa 2.5 veces el presupuesto aprobado para el primer año de ejercicio de la administración del presidente Vicente Fox, que fue de 1 338 millones de pesos. En la Gráfica 1 se aprecia que se trata de la cantidad más alta otorgada al turismo, misma que ha venido incrementándose durante la presente administración.

De acuerdo con el PEF 2008, la Secretaría de Turismo ejercerá 1 811.9 millones de pesos, el Centro de Estudios Superiores del Turismo 24 millones y los restantes 1 546.5 millones serán ejercidos por las entidades paraestatales del sector, principalmente el Consejo de Promoción Turística y Fonatur. En el Cuadro 3 se observa que el sector central tuvo un incremento de 40% respecto del 2007 y el gasto que ejercerá Fonatur se incrementó en más de 500 por ciento.

El presupuesto para el sector turismo resulta de interés si se observa el análisis funcional programático. De esta forma se tiene que del total para ejercer durante el 2008, 64% se destinará al gasto corriente (servicios personales, materiales y suministros, servicios generales) y 32.5% será para inversión física.

Gráfica 1
Presupuesto otorgado para el sector turismo, 1999-2008
(millones de pesos)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gasto programable por tipo de gasto y sector institucional 1991-2000, México, 2000; Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2001-2008.

Cuadro 3
Presupuesto por unidad responsable del gasto 2006-2008
(millones de pesos)

PEF	2006	2007	2008
Sector Central	707.8	1,293.9	1,811.9
Cestur	10.4	14.9	24.0
Fonatur-BMO	60.7	60.7	89.8
CPTM	273.9	278.7	293.9
Fonatur	174.5	174.5	1,162.8
Total	1,227.3	1,822.7	3,382.4

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2006-2008.

En el Cuadro 4 se observa que para las funciones de apoyo administrativo se destinará 0.60%; para el incremento de la oferta turística 34.4%; para turismo con calidad 53.7%; para atención de los turistas 6.9% y para desarrollo de los destinos sustentables y competitivos 1.1 por ciento.

Principales resultados de la actividad turística

Durante 2007 llegaron al país 21.4 millones de turistas internacionales, de los cuales 13 millones fueron de internación y 8.4 millones fronterizos. La cifra refleja un ligero incremento respecto de los resultados contabilizados en 2006, pero es de destacarse el hecho que desde 2005 ha venido disminuyendo el número de turistas fronterizos que arriban al país. Para el periodo enero-junio de 2008 han llegado 11.4 millones de turistas internacionales, cantidad superior respecto del mismo periodo de 2007, tanto en turistas de internación como turistas fronterizos.

Al analizar la parte correspondiente a los excursionistas que llegan a México, de igual forma los que arriban a la frontera han venido disminuyendo desde 2005. Las cifras al 2007 dejan ver que en estos últimos dos años se han dejado de recibir a poco más de 10.5 millones de personas, lo que seguramente ha repercutido en la cantidad de divisas que se captan durante su visita. Para el periodo enero-junio de 2008 ingresaron como excursionistas 35.3 millones de personas, poco más de 400 mil personas menos que durante el mismo periodo del 2007 (Cuadro 5).

Cuadro 4
Presupuesto del sector turismo 2008.
Análisis funcional programático
(millones de pesos)

Administración Pública	20.3
Servicios de apoyo administrativo	110.7
Incremento de la oferta turística orientada a proyectos viables sustentables	1,162.8
Turismo con sello propio de calidad, hospitalidad y seguridad	1,817.6
Atención y trato a los turistas	233.0
Desarrollo de destinos turísticos diversificados, sustentables y competitivos	38.0
Total	3,382.4

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2006-2008.

Cuadro 5
Visitantes internacionales a México, 2004-2008
(cifras en miles)

	2004	2005	2006	2007	2007 Ene-jun	2008 Ene-Jun
Visitantes	99,250	103,146	97,701	92,233	46,819	46,870
Turistas internacionales	20,618	21,915	21,353	21,424	10,964	11,472
De internación	11,553	12,534	12,608	13,010	6,803	7,153
Fronterizos	9,065	9,381	8,745	8,414	4,161	4,319
Excursionistas	78,632	81,231	76,348	70,810	35,855	35,397
Fronterizos	72,139	74,524	69,832	63,995	31,951	31,864
En cruceros	6,493	6,707	6,516	6,815	3,904	3,533

Fuente: Elaborado con datos de Sectur, *Resultados de la actividad turística 2007 y junio 2008*.

Los ingresos por visitas internacionales alcanzaron la cifra de 12 901 millones de dólares al cierre del 2007, un 5.9% por arriba de las divisas registradas durante el 2006. Durante los seis primeros meses del 2008, según las cifras reportadas por el Banco de México, se alcanzaron 7 338 millones de dólares, 477 mil dólares más que la reportada durante el mismo periodo del año anterior. Por lo que hace al gasto promedio de los turistas de internación, en 2007 promedió los 750.7 dólares por persona; para el periodo enero-junio del año en curso la

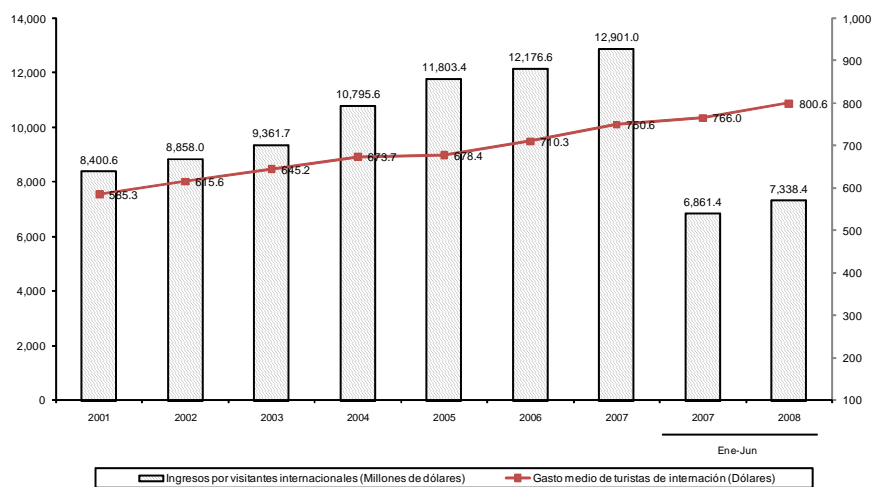
cifra creció a 800.6 dólares, superior a los 766 dólares del mismo periodo del 2007 (Gráfica 2).

De esta forma, al igual que los últimos años, el saldo de la balanza turística es superavitaria. Para 2007, la cifra se ubicó en 4 523 millones de dólares, superior en 454 millones de dólares de la registrada en 2006. En los primeros seis meses del 2008 el saldo de la balanza turística se ubicó en 3 256 millones de dólares, lo que representa un crecimiento de 11.3% respecto de la cifra obtenida el año anterior para el mismo periodo (Gráfica 3).

La oferta de alojamiento en 2007 registró 583 731 cuartos, cifra 3.86% superior a la alcanzada en diciembre de 2006. El informe de gobierno menciona que este incremento se debe principalmente al aporte de las entidades de Baja California Sur, Estado de México, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora. Para junio de 2008 el número de cuartos fue de 596 352, de los cuales 82% son establecimientos de una a cinco estrellas y 18% de modalidad económica como cuartos amueblados, villas o cabañas (Cuadro 6).

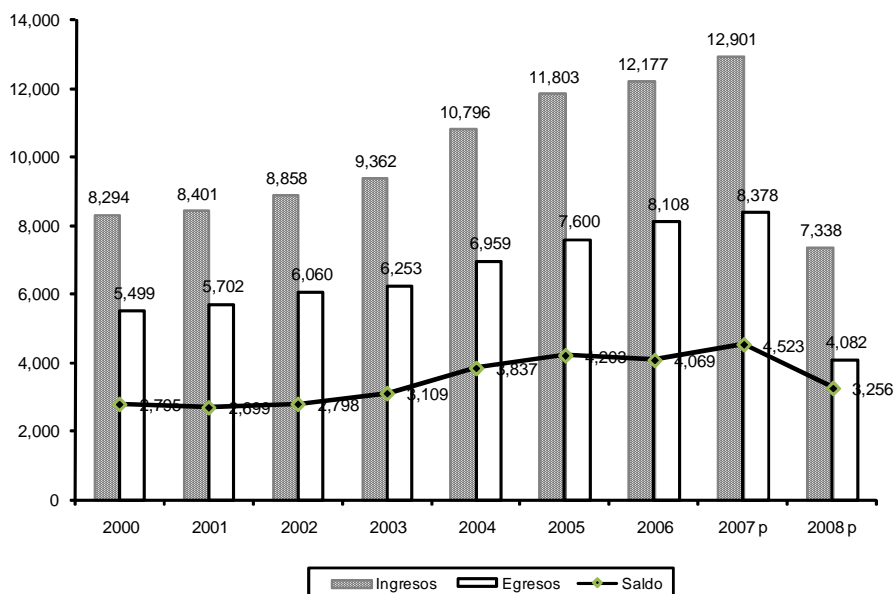
El índice de ocupación hotelera en centros turísticos seleccionados registró un nivel de 59.6% durante el periodo enero-junio de 2007, poco menos de un punto por encima de lo observado en 2007. El mayor nivel de ocupación se dio

Gráfica 2
Ingresos por visitantes internacionales y gasto medio de los turistas



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 216.

Gráfica 3
Saldo de la balanza turística



p/ Cifras preliminares

Para 2008 las cifras corresponden al periodo enero-junio.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México, 2008, p. 211.

en los centros integralmente planeados con 72.3% (Cancún, Loreto, Ixtapa, Los Cabos y Bahías de Huatulco), cifra inferior a la ocupación reportada en el mismo periodo del año anterior que fue de 77 por ciento.⁴

Cabe mencionar la importancia que tiene el turismo nacional en estas cifras. El informe de gobierno reporta que el consumo nacional representa 85% de la actividad turística. Las llegadas de turistas nacionales a los distintos destinos turísticos se incrementó en 3.2% durante los primeros seis meses del año en curso al pasar de 28 766 llegadas en 2007 a 29 662 llegadas en 2008.⁵ Sin embargo, cabe señalar que este incremento es un porcentaje inferior al registrado el año pasado cuando creció 11% en el mismo periodo respecto de 2006.⁶

⁴ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 216.

⁵ *Idem.*

⁶ Sectur, *Resultados de la actividad turística junio 2008*, México, 2008, p. 24.

Cuadro 6
Oferta hotelera e inversión extranjera

	Oferta hotelera ¹			Inversión extranjera directa (Millones de dólares) ⁴
	Total	De una a cinco estrellas ²	Otros 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	402.5
2003	496,292	403,886	92,406	43.8
2004	515,904	409,108	106,796	663.8
2005	535,639	435,727	99,912	703.5
2006	562,039	454,208	107,831	729.4
2007 ^p	583,731	475,991	107,740	634.4
2008 ^p	596,352	488,289	108,063	16.4

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,

⁴ Flujos anuales canalizados al subsector restaurantes y hoteles

^p Cifras preliminares

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México, 2008, p. 210.

En cuanto al desarrollo de la infraestructura turística, en el primer informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo se reporta que en el 2007 Fonatur destinó 918.9 millones de pesos a los diferentes Centros Integralmente Planeados (CIP), cantidad superior en 38% a la autorizada originalmente en el presupuesto de egresos de ese año, pero 41.5% menor de la cantidad canalizada para el 2006.⁷

Para 2008, Fonatur pretende destinar un total de 2 470.7 millones de pesos entre 11 CIP, ya que se agrega a partir de este año el CIP de Kino, al cual se canalizarán 179.6 millones de pesos. Entre los destinos que recibirán mayores recursos este año se encuentra Cancún, con 464.6 millones; Loreto, con 389.6 millones y Escalera Náutica, con 295.5 millones de pesos (Cuadro 7).

En otro orden de ideas, es conveniente referirse a los empleos que genera el sector turismo, ya que como se advierte al inicio del artículo, es este rubro uno de

⁷ Presidencia de la República, Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, p. 188.

Cuadro 7
Inversión canalizada por Fonatur al desarrollo de infraestructura turística
(cifras en miles de pesos)

	Total	Cancún	Ixtapa	Los Cabos	Loreto	Huatulco	Palenque	Costa Maya	Nayarit	Escalera Náutica	Marina Cozumel	Kino
2000	442,700.0	175,800	128,800	29,400	19,500	89,200						
2001	415,400.0	141,200	97,900	55,100	35,400	83,300				2,500		
2002	567,500.0	186,500	77,100	73,900	62,500	150,400	800			16,300		
2003	290,800.0	110,700	30,800	25,500	29,200	66,100	800			27,700		
2004	481,600.0	114,400	52,800	71,100	38,000	138,000	200	32,300	3,800	31,000		
2005	802,200.0	209,800	39,300	42,500	17,800	123,800	0	3,500	53,400	307,300	4,800	
2006	1,510,584.0	193,694	62,999	64,795	23,884	126,486	0	1,988	319,787	713,302	3,648	
2007	664,400.0	160,207	52,590	46,150	96,230	90,354	3,500	46,440	34,517	34,800	99,612	
2008¹	2,470,700.0	464,600	261,300	34,700	389,600	240,000	25,000	131,200	261,500	295,500	178,700	179,600

¹ Las cifras corresponden al presupuesto original autorizado

Fuente: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México, 2007, p. 165; Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México, 2008, p. 210.

los principales aportes que tiene la actividad en la economía nacional. Para el 2007 el primer informe de ejecución del PND reporta que se registró un promedio anual de 2.36 millones de trabajadores asegurados permanentes y eventuales en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), un incremento de 6% respecto de la cifra reportada para 2006 que fue de 2.22 millones de trabajadores.⁸

Para junio de 2008, el Segundo Informe de Gobierno reporta 2.23 millones de trabajadores permanentes asegurados, cifra superior en 2.7% respecto de junio del año anterior.⁹

Destaca el hecho de que a partir de 2006 se presenta un incremento de empleos considerable respecto de 2005, cuando se reportó 1.79 millones de trabajadores, razón atribuible quizá a la forma de medir, ya que hasta 2005 la Sectur tomaba el dato de la cuenta satélite de turismo, y desde hace dos años lo hace con base en una estimación de los trabajadores permanentes y eventuales registrados en el IMSS.

Por último, es pertinente apuntar las principales demandas que el sector empresarial turístico hizo al gobierno federal durante el último tianguis turístico de Acapulco celebrado en abril pasado: garantizar la seguridad jurídica a inversionistas, dar seguridad en destinos y respetar los ordenamientos territoriales, así como acciones destinadas a elevar la competitividad turística del país.¹⁰

⁸ *Idem.*

⁹ Presidencia de la República, Segundo Informe..., *op. cit.*, p. 215.

¹⁰ "Demandan empresarios seguridad jurídica", *Periódico Reforma*, Sección Negocios, 17 de abril de 2008.

Política de desarrollo regional integral

Salvador Moreno Pérez

El desarrollo regional es un proceso continuo de planeación e implementación de acciones cuyo objetivo es el desarrollo integral y sustentable de una región determinada. Tiene como fundamento el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino, en armonía con el resto del país.

La planeación regional propicia la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región) y en sentido descendente (de la federación hacia la región); así expresado, el desarrollo regional es una de las aspiraciones de la política pública en México.

El Segundo Informe de Gobierno señala que el objetivo del desarrollo regional es la superación de los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región. En una nota al pie establece la siguiente regionalización del país: Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora); Noreste (Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas); Centro-Occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas); Centro-País (Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Querétaro y Tlaxcala) y Sur-Sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán). La regionalización propuesta coincide con las mesorregiones definidas en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio anterior, con excepción de Querétaro, que antes estaba incluido en la región Centro-Occidente y ahora se incorporó a la región Centro-País.

En el informe, sin embargo, no se señala nada acerca de los criterios para definir tales regiones ni por qué del cambio de región del estado de Querétaro. También hace referencia a la dinámica demográfica regional y analiza algunos indicadores de empleo y gasto público.

Entre las acciones más importantes para fomentar la competitividad regional destacan los proyectos llevados a cabo por las secretarías de Turismo y de Economía a través del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (Fonaes).

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.

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

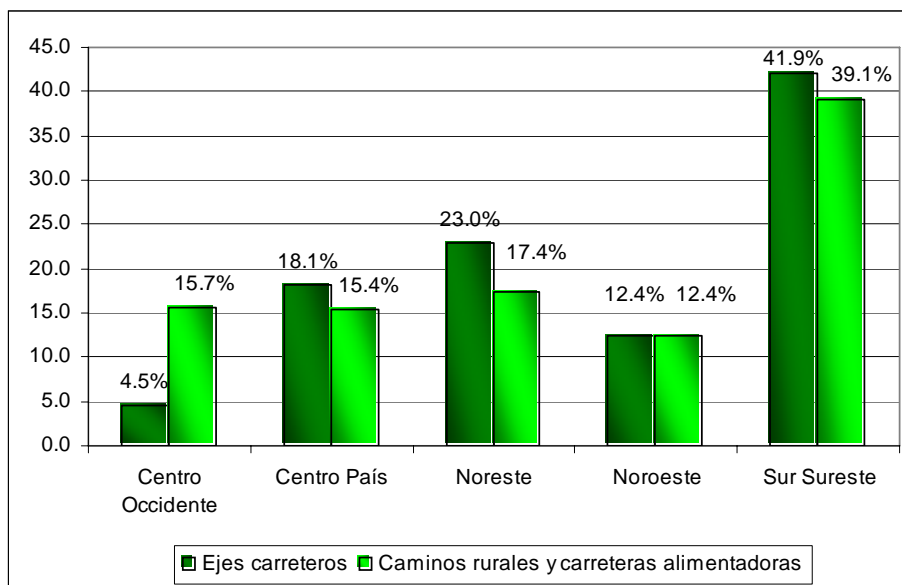
Uno de los mecanismos utilizados en la pasada administración para activar el desarrollo mesorregional fue la operación de los fideicomisos regionales. Entre los más destacados se pueden mencionar el Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro-Occidente (Fiderco); en la región del Noreste los gobiernos 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.

El informe destaca que la Secretaría de Desarrollo Social promovió la actualización de las agendas regionales estratégicas con la participación de las autoridades estatales y consejos técnicos sectoriales de los fideicomisos para el desarrollo de las regiones Sur-Sureste, Centro-Occidente y Centro-País. Entre las acciones destacan el desarrollar una plataforma para detonar la generación de energías alternativas y bioenergéticas, y aprovechar la vocación turística de la región Sur-Sureste a partir de sus recursos naturales y bienes culturales y, en el caso del fideicomiso del Centro-País, se privilegian los proyectos de trenes suburbanos, aeropuertos regionales especializados y nodos logísticos.

El informe reporta la acción de la Secretaría de Turismo que entre enero y junio del presente año ejerció recursos equivalentes a 924.3 millones de pesos para desarrollo de turismo cultural, de reuniones y de naturaleza, entre otros.

En lo relativo a caminos rurales y carreteras destaca que se tiene programado construir poco más de 3 mil kilómetros, donde la región mayormente beneficiada será la Sur-Sureste con aproximadamente 42% de la inversión destinada a carreteras y 39% de los recursos destinados a caminos rurales y carreteras alimentadoras, como se muestra en la Gráfica 1.

Gráfica 1
Distribución porcentual de la inversión en construcción y modernización de carreteras y caminos rurales por región, 2007



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

Otro de los objetivos de la política de desarrollo regional es promover los servicios financieros y el acceso al crédito en todas las regiones del país aprovechando la banca de desarrollo; en ese sentido, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) impulsó el refinanciamiento de la deuda del Estado de México. Por su parte la Secretaría de Economía, a través del Fonaes, operó dos programas focalizados en la población de las microrregiones que forman parte de las Zonas de Atención Prioritarias. Durante el primer semestre del presente año autorizaron 144 apoyos para inversión productiva, comercial y de servicios y se autorizaron 180 apoyos a empresas y grupos sociales ubicados en municipios rurales.

Comentarios finales

Es indudable que nuestro país presenta serias diferencias en el grado de desarrollo entre los estados, las regiones y las ciudades, y ello tiene efectos negativos en el bienestar de la población y en la competitividad.

En el nuevo contexto de la economía global el desarrollo económico regional adopta nuevas modalidades, donde las políticas se orientan básicamente hacia la atracción de inversiones y de fortalecimiento a la competitividad de las empresas locales. Por ello es necesario intensificar las relaciones horizontales entre ciudades y regiones y para ello la planeación regional juega un papel fundamental.

Al respecto Iracheta considera que los planes no han sido diseñados para ser documentos políticos que guíen la acción de los gobiernos. Su carácter técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo y detecta tres factores fundamentales que determinan la problemática de la planeación regional: la escasa valoración política que se otorga al sistema de planeación; la mínima obligatoriedad que se asigna a las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y la inexistencia de consecuencias que derivan de su incumplimiento; la baja congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones en relación con la realidad social por planificar.¹

En términos generales se observa que no existe una política de desarrollo regional integral, más bien existe una gran cantidad de programas y apoyos diseminados en diversas dependencias y con múltiples objetivos.

¹ Alfonso Iracheta, "Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable", en José Luis Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp. 190-191.

Infraestructura para el desarrollo

Salvador Moreno Pérez

El pasado primero de septiembre el presidente de la república inauguró una nueva forma de presentar al Congreso de la Unión el informe del estado que guarda la Administración Pública Federal con la reforma al artículo 69 constitucional aprobado por el Congreso de la Unión. Así, al iniciar el primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de la LX Legislatura, el presidente envió por escrito su Segundo Informe de Gobierno.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.¹

El informe señala que para elevar la competitividad de la economía es fundamental disminuir los rezagos en la provisión de infraestructura de telecomunicaciones, transportes, energética e hidráulica, para lo cual se requiere inversión pública y privada.

Para lograr los objetivos en esta materia el Ejecutivo creó el Programa Nacional de Infraestructura con el que se pretende lograr posicionar a nuestro país a nivel internacional y que los beneficios se distribuyan de forma equitativa en las diferentes regiones del país. Además, en febrero del presente año se decretó la creación del Fondo Nacional de Infraestructura, con el propósito de impulsar la construcción de infraestructura en el país. El fondo tiene como objetivos: apoyar

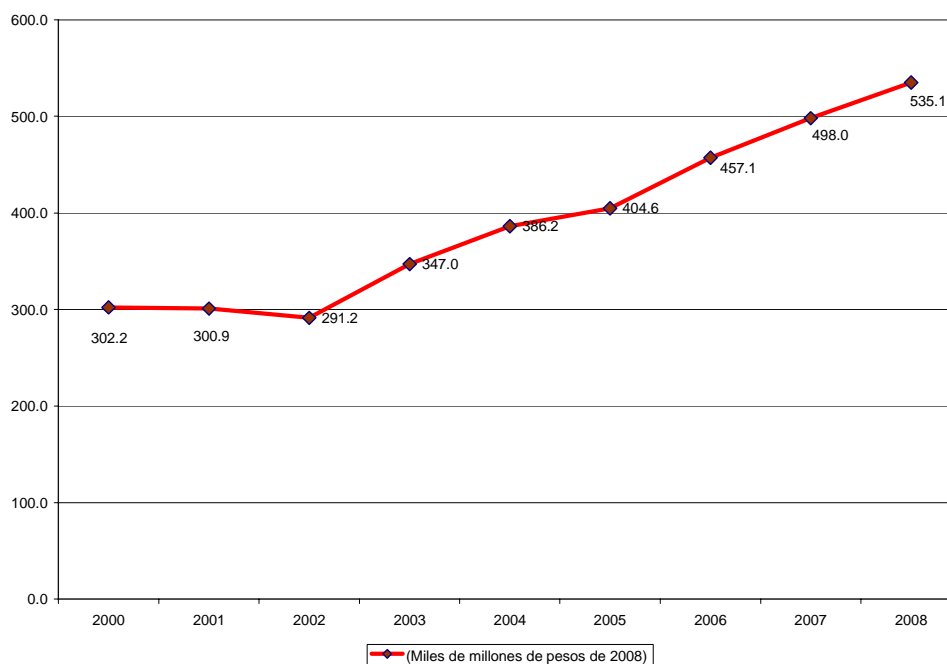
¹ Artículo 69, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2008. www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

el Programa Nacional de Infraestructura, maximizar y facilitar la movilización de capital privado en proyectos de infraestructura. El fondo participará en cuatro sectores de atención prioritarios: comunicaciones y transportes, hidráulico, turismo y medio ambiente. Asimismo, el informe reporta que para el presente año se tienen disponibles 40 mil millones de pesos.

En el informe se presenta la inversión impulsada por el sector público federal desde 1999 hasta 2008. En la Gráfica 1 se observa una tendencia en el incremento constante de la inversión en el rubro de infraestructura.

Al respecto, es conveniente señalar que los índices internacionales muestran que la competitividad en infraestructura, según datos del Foro Económico Mundial, México se ubica en el lugar 64 de 125 países. A nivel sectorial, México

Gráfica 1
Inversión impulsada por el Sector Público Federal, 2000-2008
(miles de millones de pesos de 2008)



Considera la inversión pública presupuestaria neta de amortización de Pidiregas, la inversión financiada con recursos propios de las entidades de control presupuestario indirecto, el Fondo para la Inversión de Pemex neto de amortizaciones de Pidiregas, así como la inversión financiada proveniente de datos estimados por los inversionistas privados que se ha registrado a partir de 1997.

Para 2008, cierre estimado con datos al 27 de agosto.

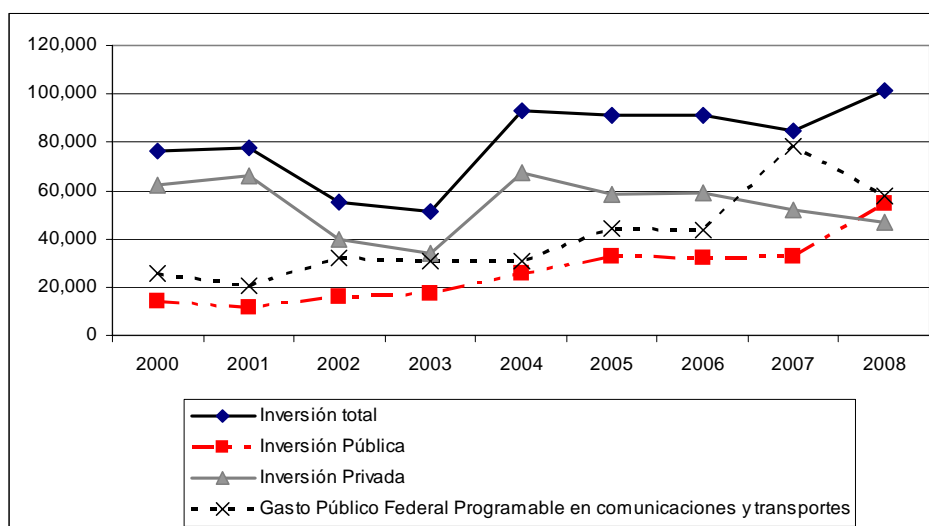
Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

ocupa el lugar 65 en ferrocarriles, 64 en puertos, 55 en aeropuertos, 73 en electricidad, 51 en telecomunicaciones y 49 en carreteras. Esa situación se debe en gran medida a la moderada inversión destinada a ese sector, que representa 3.2% del producto interno bruto (PIB), mientras que otros países, como Chile y China, destinan 6 y 7.3% de su PIB, respectivamente.²

Telecomunicaciones y transportes

En 2008, la inversión pública y privada que se estima realizar para la creación y conservación de infraestructura en los transportes y las comunicaciones asciende a más de 100 mil millones de pesos, como se observa en la Gráfica 2. Sin embargo, 46 de cada 100 pesos invertidos en comunicaciones y transportes los aporta el sector privado (Gráfica 3).

Gráfica 2
Gasto e inversión pública y privada en infraestructura de transporte y comunicaciones, 2000-2008 (millones de pesos)

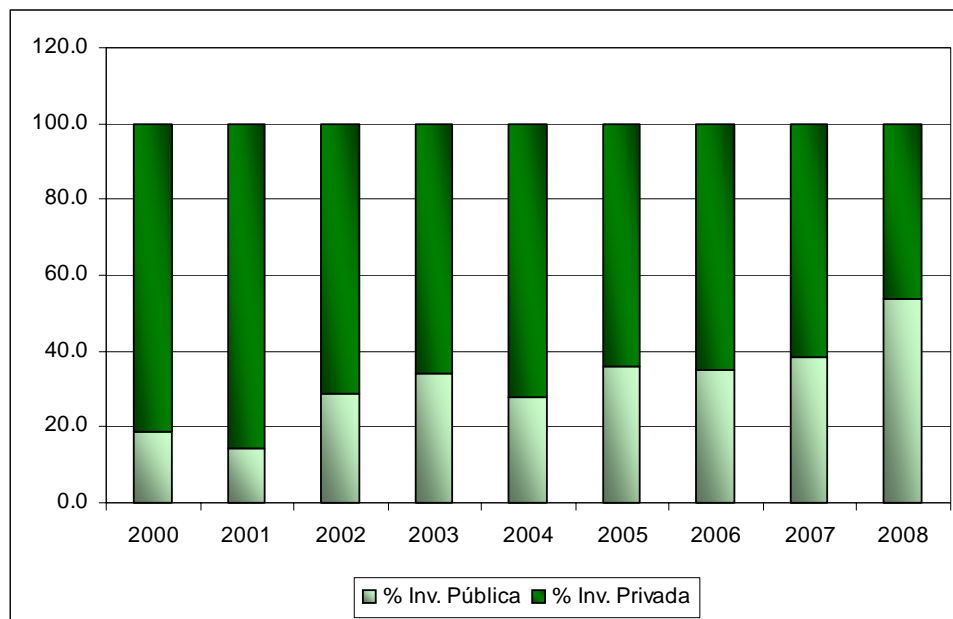


Para 2008, datos preliminares al primer semestre.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008.

² Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, México, 2007.

Gráfica 3
Distribución porcentual de la inversión en infraestructura por sector, 2000-2008



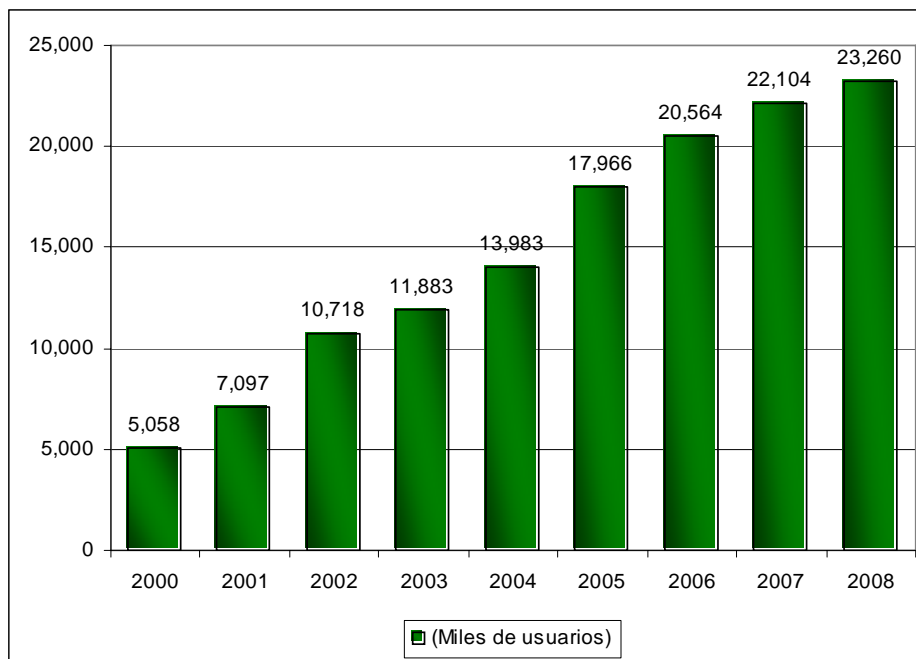
Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

En la Gráfica 2 se observa que existe una ligera disminución en la cantidad de recursos que el sector privado destina a las comunicaciones y transportes; también se aprecia un crecimiento considerable de la inversión del sector público en el último año.

En materia de telecomunicaciones, uno de los objetivos es incrementar la competencia entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura y la disminución de las tarifas. En los dos primeros años del sexenio se han aumentado los permisos y concesiones, así como la cobertura del servicio telefónico básico y la telefonía móvil, el servicio telefónico en casa, radiocomunicación, telégrafos y el servicio postal mexicano.

Uno de los indicadores que ejemplifican el uso de las nuevas tecnologías de la información es el incremento de los usuarios de internet. En la Gráfica 4 podemos observar cómo el número de usuarios de internet se ha cuadruplicado entre 2000 y 2008 al pasar de poco más de 5 millones a más de 23 millones de usuarios que representan 21% de la población total. Independientemente de los avances en la cobertura de usuarios, México todavía se encuentra lejos del nivel de cober-

Gráfica 4
Usuarios de internet, 2000-2008



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

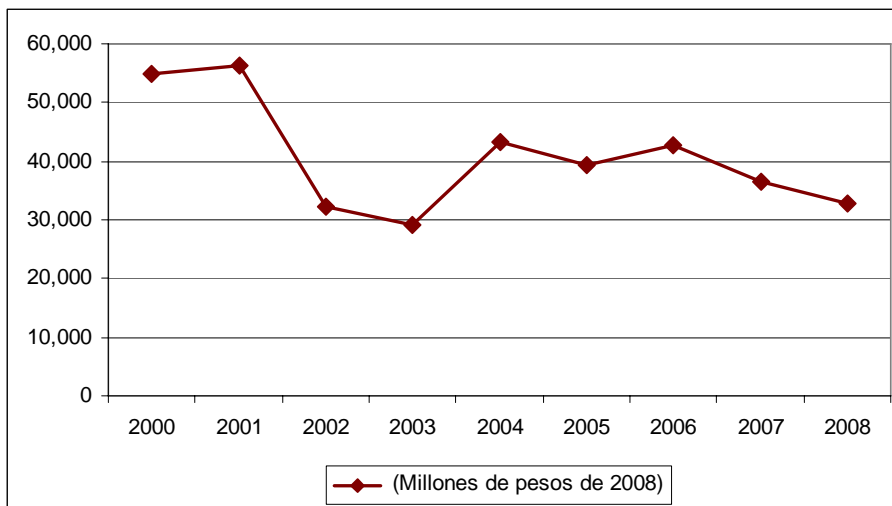
tura que existe en los países más desarrollados como Suecia, Corea y Estados Unidos, donde existe una cobertura de 75, 68 y 62 usuarios por cada 100, respectivamente.³

En la Gráfica 5 se aprecia cómo la inversión pública en comunicaciones ha venido disminuyendo en los últimos años; alcanzó su máximo en 2001 (56 mil millones) y el mayor descenso en 2003 (29 mil millones); sin embargo, desde 2006 se observa una tendencia a la baja al grado que en 2008 casi disminuye al nivel de 2003 al representar casi 33 mil millones de pesos.

Otro de los objetivos en la materia es promover la adhesión de todos los actores en todos los niveles de gobierno y de la sociedad para el diseño y desarrollo de estrategias que faciliten el uso de tecnologías de información y comunicación. En ese sentido se sigue desarrollando el Sistema Nacional e-México, a través del cual al mes de junio de 2008 se instalaron 139 enlaces operativos, concluyendo así la instalación de centros comunitarios digitales vía satélite.

³ *Ibid.*, p. 90.

Gráfica 5
Inversión en infraestructura de comunicaciones, 2000-2008



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

En el informe se destaca la promoción del desarrollo de infraestructura tecnológica de conectividad y la modernización del marco normativo que permita el crecimiento de las telecomunicaciones y el desarrollo de nuevas tecnologías de seguridad.

En materia de transportes el informe propone el desarrollo de esquemas de financiamiento e impulsar su papel como generador de oportunidades y empleos. En ese sentido resalta la promoción de los esquemas de inversión público-privada para expandir la infraestructura ferroviaria y aeroportuaria. En el 2008 se avanzó en la construcción del Tren Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México; mientras que el presupuesto en carreteras para el bienio 2007-2008 (81 mil millones de pesos) es poco más de tres veces el presupuesto del primer bienio del sexenio anterior (22.9 mil millones de pesos), debido a un mayor presupuesto público y una creciente inversión privada en carreteras (9 400 millones de pesos).

En el 2008 el informe estima una inversión aproximada de 51 mil millones de pesos, cifra que aumentó 67% más que el año anterior y son recursos que se han destinado a la construcción de 14 corredores carreteros y en la red básica fuera de corredores, libramientos y modernización de carreteras, así como caminos rurales y carreteras alimentadoras.

A pesar del crecimiento en la inversión, en términos de la longitud carretera total, se prevé un crecimiento mínimo de aproximadamente 277 km al pasar de 360 075 km en 2007 a 360 352 km en 2008. En cuanto a la red troncal federal, se prevé un crecimiento de sólo 91 km; la red de autopistas de Caminos y Puentes Federales (Capufe) aumentará en sólo 27 kilómetros. No se tiene contemplado crecimiento en la longitud de caminos rurales y brechas en el mismo periodo.

El avance reportado será apenas de 1.5% respecto a la meta programada por el gobierno federal en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, donde señala que se modernizarán y construirán poco más de 17 500 kilómetros de carreteras en ese periodo. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes reportó que se han contratado 33 mil millones de pesos de un presupuesto de 40 mil millones de pesos a través de poco más de 2 100 contratos o licitaciones; sin embargo, la inversión pública no fluye debido a que las obras licitadas no tienen todos los trámites concluidos, según la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.⁴

Una de las obras trascendentes que destaca el informe es la inauguración de la Terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y las obras complementarias, que representaron una inversión aproximada de 9 mil millones de pesos, mientras que en infraestructura portuaria en el presente año se tienen programadas inversiones por aproximadamente 10 mil millones de pesos.

Otro de los aspectos que destaca el informe es el inicio a partir de septiembre de 2007 del proyecto demostrativo del autotransporte transfronterizo de carga entre México y Estados Unidos de América, mediante una apertura gradual de los servicios de transporte de carga transfronterizos, limitado a 100 empresas y hasta un año. A finales de 2007 el informe reporta 108 vehículos de carga mexicanos operando en Estados Unidos y se habían autorizado 27 empresas de México, así como 10 de aquél país y 55 vehículos.

Sin embargo, el 10 de septiembre la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó una iniciativa de ley que prohíbe el acceso de los camiones mexicanos a Estados Unidos, norma contraria al Tratado de Libre Comercio. El Senado de ese país aún debe decidir sobre la materia y lo más probable es que se logre su aprobación.⁵

Finalmente, en esta sección el informe aborda la disminución de los costos económicos de transporte, así como aumentar la seguridad y comodidad de los

⁴ David Aguilar Juárez, "Sólo crecerá 277 km la red carretera", *El Universal*, 2 de septiembre de 2008, México. En www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

⁵ "Aprueban Iniciativa de Ley contraria a TLCAN. Cierran acceso en EU a camiones mexicanos", *Reforma*, Negocios, 11 de septiembre de 2008, p. 2.

usuarios y de esa forma aumentar la competitividad del sector. En ese sentido se destacan acciones sobre la adecuación al programa de chatarrización y modernización del servicio ferroviario, así como del transporte aéreo y acciones en seguridad en el sistema portuario. Por último, destacan las normas oficiales mexicanas para modernizar la gestión del sistema de transporte. En ese sentido destaca la publicación de dos normas sobre las características de las etiquetas de envases y embalajes destinados al transporte de sustancias, materiales y residuos peligrosos y criterios para expedir o canjear placas de identificación de vehículos de auto-transporte que hubieran sufrido modificaciones en el chasis e incorporado partes nacionales o extranjeras.

Comentarios finales

El gobierno federal reconoce que la política de impulso a la infraestructura aumenta la competitividad de la economía, genera empleos y disminuye la pobreza. De hecho el titular del Ejecutivo ha dicho que su sexenio será el de la infraestructura y el aumento en las inversiones públicas, las cuales han sido significativas en comparación con el sexenio anterior.

A pesar de ello todavía no se logra invertir en ese sector al nivel que lo hacen los países desarrollados y de esa manera posicionar la infraestructura de nuestro país a niveles de competitividad mundial.

Raúl Feliz, economista del Centro de Investigación y Docencia Económicas, señaló que en el presupuesto para el próximo año, dentro del gasto de inversión del sector público, hubo una reducción de 10% en la parte de infraestructura, la cual se ve compensada parcialmente con un aumento en los recursos invertidos con inversión financiada. Esta inversión representa 4% del PIB, que es alto, pero no implica ningún aumento respecto a lo que ya se tiene, además, la mitad de ese dinero es inversión de Pemex.⁶

Es una realidad que en el presente año se han aumentado los recursos públicos para el desarrollo de inversión carretera; sin embargo, el aumento de la inversión no se ha traducido en un incremento en la longitud carretera como se esperaba, ello debido a los excesivos trámites para licitar las obras y problemas con los derechos de vía en las licitaciones.

⁶ “Olvida gobierno desarrollo”, *Diario Reforma*, 11 de septiembre de 2008, México. En www.gruporeforma.com (fecha de consulta: septiembre de 2008).

Energía: hidrocarburos y electricidad

Francisco J. Sales Heredia

El mercado internacional de hidrocarburos ha sufrido un aumento constante de la demanda desde hace unos años y la oferta ha llegado a los límites de la capacidad instalada. Considerando la importancia de los hidrocarburos en la economía, este equilibrio en precios altos ha contribuido a la crisis económica mundial.

Como productor importante, México ha respondido manteniendo una producción alta de crudo, sin embargo, no ha logrado mantener una producción suficiente de derivados, teniendo que importarlos a precios altos. El equilibrio entre exportación e importación aún es superavitario para México, pero en el mediano plazo no parece que continuará así a menos que aumente la producción de crudo o de derivados.

Gráfica 1
Reservas de hidrocarburos y tasa de restitución, 2001-2007

Año	Reservas ^{1/} (MMMbpce)			Tasa de restitución (%)	
	1P	2P	3P	Reservas 3P por descubri- mientos	Integrada reservas probadas 1P ^{2/}
2001	30.8	42.7	53.0	14.4	n.d.
2002	20.1	37.0	50.0	40.6	n.d.
2003	18.9	34.9	48.0	44.7	25.5
2004	17.6	33.5	46.9	57.0	22.7
2005	16.5	32.3	46.4	59.2	26.4
2006	15.5	30.8	45.4	59.7	41.0
2007	14.7	29.9	44.5	65.7	50.3

^{1/} Al 31 de diciembre de cada año. 1P corresponde a la reserva probada; 2P corresponde a la suma de reserva probada más probable; y 3P se refiere a la suma de reserva probada más probable más posible.

^{2/} Se refiere al resultado de dividir la suma del volumen de hidrocarburos por descubrimiento, más desarrollos y delimitaciones, más revisiones entre la producción extraída en un periodo de tiempo determinado.

n.d. No disponible.

Fuente: Petróleos Mexicanos

Uno de los factores más importantes para el país en el largo plazo es la capacidad que tenga la industria para mantener la explotación en equilibrio; lo cual depende de las reservas de hidrocarburos. De acuerdo con las mediciones internacionales, tales reservas han venido aumentando, aunque aún se encuentran en un 50%, es decir, se extrae más de lo que se encuentra.

Ahora bien, el nivel de inversión necesario para lograr un equilibrio entre la demanda y la oferta interna es muy alto. Hasta ahora, Pemex se ha endeudado para poder lograrlo. El Segundo Informe de Gobierno reporta el nivel de deuda adquirido por Pemex, así como el desglose de las inversiones por proyecto y propone que es necesario resolver el problema de endeudamiento de la empresa para poder tomar decisiones más ágiles en la exploración, producción y producción de derivados de crudo.

Respecto al gas asociado o no asociado, el informe reporta grandes inversiones en exploración y mejoras en la producción; sin embargo, también reporta las inversiones en regasificadoras para poder importar gas natural y dar servicio a la industria, principalmente a las termoeléctricas de ciclo combinado que han sido construidas desde hace algunos años para poder cubrir el aumento de la demanda eléctrica en el país.

El informe reporta que Pemex aprovecha 82% del gas asociado, emitiendo a la atmósfera el restante. Este proceso de quema de gas en las plataformas marítimas en un contexto de mercado astringente manifiesta que las empresa se encuentran al límite de sus capacidad instalada y que cualquier desperfecto o proceso de mantenimiento reduce la eficiencia en términos considerables para el país, quedando en evidencia la necesidad de mayor inversión en el mantenimiento de la infraestructura.

Los contratos que Pemex realiza tanto para exploración como para mantenimiento han sido criticados al hacer dependiente a la empresa de empresas privadas. El hecho manifiesto es que la empresa no se da abasto y requiere establecer mejores contratos para poder obligar a los prestatarios a cumplir en tiempo y forma, lo cual no ha sucedido en por lo menos las reconversiones de las refinerías.

Energía eléctrica

En cuanto a la energía eléctrica, los costos de los energéticos han impactado el costo final de la energías. Es evidente que los aumentos del combustóleo, diesel,

carbón y gas han impactado el costo del megawatt. La industria ha aumentado la eficiencia en aquellas plantas productivas que lo permiten como la hidroeléctrica, la nuclear y la geotérmica, equilibrando parcialmente el aumento de precios.

A pesar del equilibrio, los costos de los insumos han obligado al Estado a incurrir en una política de subsidios y de aumento de tarifas, disminuyendo el nivel de inversión del Estado en 86 834 mil millones de pesos en subsidios y disminuyendo la actividad económica del país al ejercer un aumento de las tarifas en promedio de 15%; mucho más que la inflación.

Aunado a lo anterior, las empresas eléctricas, así como las concesiones de producción eléctrica, requieren montos muy altos de inversión. El informe reporta el monto de estas inversiones.

Tales inversiones incluyen las realizadas por los productores independientes en la construcción de nuevas plantas, así como la construcción de la CFE y de LYFC de plantas, centrales de retransmisión y abastecedoras, así como la instalación de nuevos tendidos y de mejoras en la red.

Gráfica 2
Costos unitarios de producción de energía eléctrica, 2007-2008
(pesos/ megawatts/ hora)

Concepto	Datos anuales		Enero-junio		
	Observado 2007	Meta 2008	2007	2008 ^{F/}	Var. % anual real ^{1/}
Comisión Federal de Electricidad					
Termoeléctrica	1,112.3	1,547.9	1,067.9	1,432.8	28.5
Turbo gas y ciclo combinado	1,064.5	1,350.0	1,122.7	1,290.0	10.1
Diesel	4,814.8	10,000.0	5,203.5	8,860.0	63.1
Vapor	1,057.1	1,450.0	961.7	1,360.0	35.5
Carboeléctrica y dual	669.6	1,100.0	649.0	1,020.0	50.5
Geotermoeléctrica	358.5	400.0	419.8	410.0	-6.5
Eololéctrica	607.0	800.0	583.7	760.0	24.7
Nuclear	907.9	880.0	902.0	540.0	-42.7
Hidroeléctrica	551.7	520.0	583.8	510.0	-16.3
Luz y Fuerza del Centro					
Termoeléctrica	1,409.9	1,541.2	1,518.8	1,532.2	-3.4
Hidroeléctrica	365.4	349.9	433.1	420.2	-7.1

^{1/} Variación en términos reales, se calculó con base en el deflactor de 1.0440 del INPC.

^{F/} Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Energía con información de la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

Gráfica 3
Inversión impulsada en la industria eléctrica, 2007-2008
(millones de pesos en flujo de efectivo)

Concepto	Datos anuales		Enero-junio		
	Observado 2007	Meta 2008	2007	2008 ^{P/}	Variación % anual real ^{3/}
Total (1+2-1.1.2) ^{1/}	32,982.7	58,498.3	12,718.0	13,130.6	-1.1
1. Inversión Física Presupuestaria	27,530.0	31,804.8	9,031.2	10,019.4	6.3
1.1 Comisión Federal de Electricidad (CFE)	23,145.1	28,695.7	7,061.5	8,995.6	22.0
1.1.1 Inversión Física	15,603.9	19,909.4	3,479.2	4,783.6	31.7
1.1.2 Amortización de PIDIREGAS ^{2/}	7,541.2	8,786.3	3,582.3	4,212.0	12.6
1.2 Luz y Fuerza del Centro (LFC)	4,384.9	3,109.1	1,969.7	1,023.8	-50.2
1.2.1 Inversión Física	4,384.9	3,109.1	1,969.7	1,023.8	-50.2
2. Inversión Fuera de Presupuesto	12,993.9	35,479.8	7,269.1	7,323.2	-3.5
2.1 PIDIREGAS de la Comisión Federal de Electricidad	12,993.9	35,479.8	7,269.1	7,323.2	-3.5

^{1/} La suma de los parciales puede no coincidir con el total, debido al redondeo de las cifras. Incluye inversiones bajo las modalidades de Obra Pública Financiada y Productor Independiente de Energía.

^{2/} Incluye pagos de BLT's: en 2007 por 270.2 millones de pesos; para 2008 meta programada por 179.5 millones de pesos. Los BLT's, por sus siglas en inglés Building-Leasing-Transfer, se refieren a Construcción-Arendamiento-Transferencia, un esquema de financiamiento para la ampliación de infraestructura energética con participación privada.

^{3/} Variación en términos reales, se calculó con el deflactor de 1.0440 del INPC al mes de junio.

^{P/} Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Energía con información de la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

La CFE reporta indicadores de nivel internacional en su eficiencia productiva y por empleado, al igual que una serie de inversiones novedosas en energías renovables y en el servicio en todo el territorio nacional, dando servicio a 97% de la población. Reporta asimismo un aumento de la inversión para tener acceso a pequeñas comunidades dispersas en el marco de inversión en infraestructura para los 100 municipios de mayor marginación en el país. De igual modo, hace hincapié en los programas institucionales de ahorro de energía y eficiencia energética, resaltando los ahorros posibles en la producción, así como en la emisión de bióxido de carbono a la atmósfera. Entre los programas de promoción a la eficiencia energética destaca el de normalización energética y los impulsos a la industria y a las casas habitación.

La política de vivienda

Salvador Moreno Pérez

Elizabeth Cabrera Robles

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 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.

Las políticas de vivienda en el presente sexenio muestran una continuidad, prueba de ello fue la ratificación de los titulares de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) y del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit).

El Segundo Informe de Gobierno, en su apartado 2.14 sobre la Construcción y Vivienda, desglosa de una manera descriptiva y cuantitativa que se han logrado

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 asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos. Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Vivienda [Actualización: 28 de agosto de 2006] en www.diputados.gob.mx/cesop/

avances que han superado las administraciones pasadas. Refiere que al mes de junio del presente año se había alcanzado un total de 657 497 financiamientos; sin embargo, es importante considerar que sólo 67.6% de dicha cantidad fueron para adquisición de vivienda.

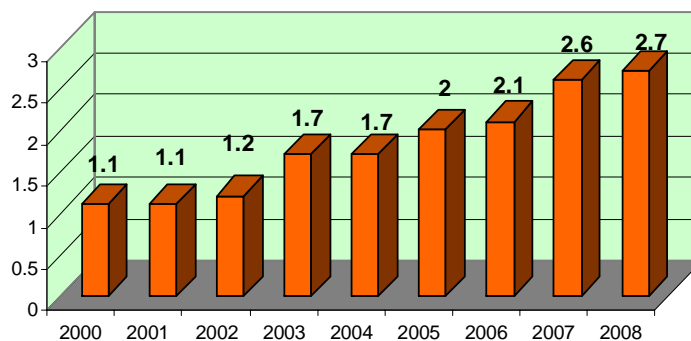
En términos generales, el informe se enfoca en dar a conocer cifras que superan las alcanzadas en el 2007 como representativas de un crecimiento. En la Gráfica 1 se ilustra el incremento de la inversión en vivienda como proporción del producto interno bruto. En ella se observa un crecimiento constante debido a una mayor participación de agentes financieros públicos y privados en materia habitacional; por ello, en los últimos 8 años dicha inversión se ha incrementado en 1.6 por ciento.

En la Gráfica 2 se presenta la inversión total ejercida en viviendas; en ella se incluye la inversión de las principales entidades públicas y privadas. En el año 2008, 45% del total de la inversión corresponde a las entidades financieras privadas. En los últimos dos años la inversión creció 21.4%, alcanzando un máximo estimado de 281 mil millones de pesos en el presente año.

En la Gráfica 3 se puede observar cómo en el último año de gobierno de Vicente Fox, el número refinanciamientos casi alcanzó 1.2 millones, mientras que en el año 2007 esta cantidad se redujo en casi 200 mil créditos y con datos estimados para 2008 se espera que el número de financiamientos rebase el máximo alcanzado en 2006.

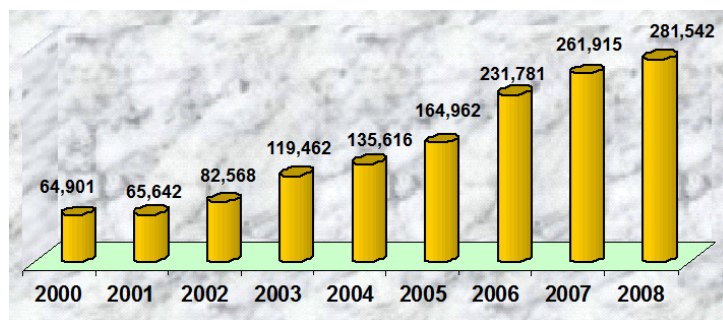
En la Gráfica 4 se puede apreciar que la institución más importante en el financiamiento de vivienda es el Infonavit. En el 2008 se prevé que otorgue alrededor de 540 mil créditos. El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y

Gráfica 1
Inversión ejercida en vivienda como porcentaje del PIB



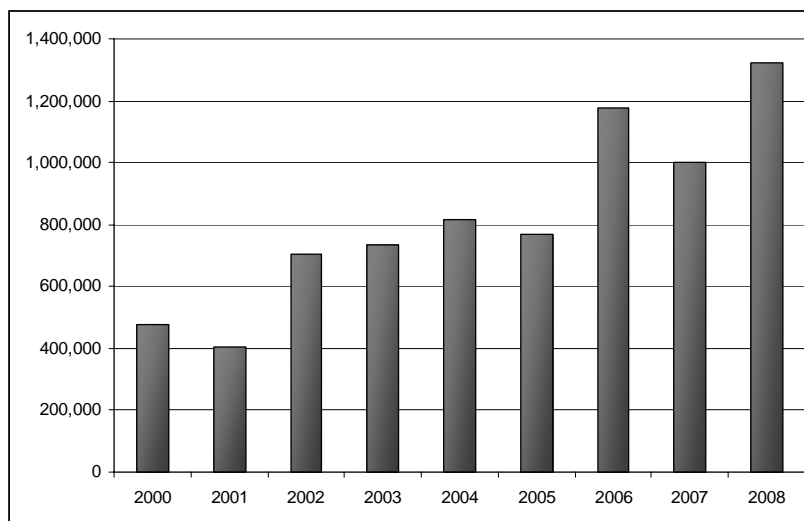
Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

Gráfica 2
Inversión ejercida en vivienda, 2000-2008
 (millones de pesos de 2008)



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

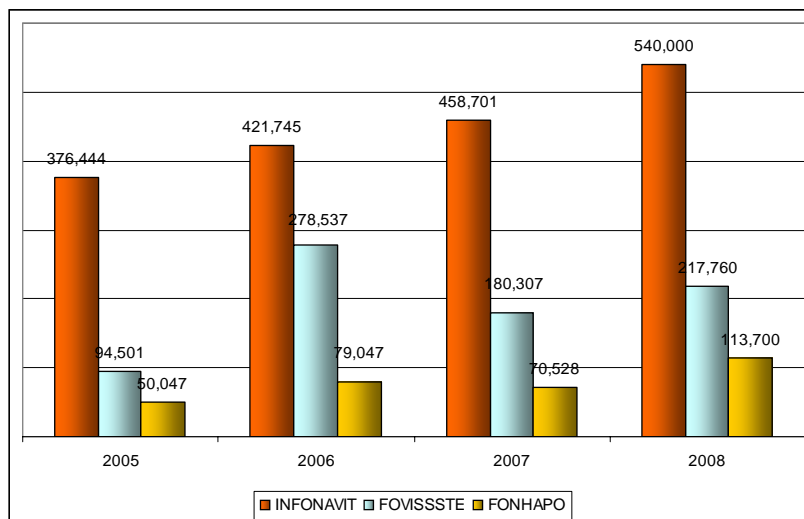
Gráfica 3
Número de financiamientos para vivienda 2000-2008



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) es la institución financiera de vivienda que le sigue en importancia, aunque el número de créditos otorgados representa poco menos de la mitad de los que proporciona el Infonavit. El Fovissste alcanzó su máximo en el 2006 con poco más de 278 mil financiamientos;

Gráfica 4
Número de financiamientos para vivienda por principales instituciones, 2005-2008



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

en el 2007 redujo el número de créditos otorgados alcanzando poco más de 180 mil y en el 2008 se estima que alcance 217 mil créditos.

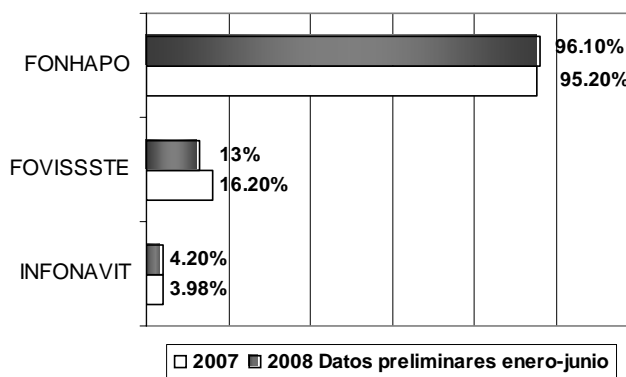
El fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) es la institución que proporciona créditos a la población de menos recursos, sin embargo, el número de créditos otorgados sólo representa 8.7% del total de financiamientos.

La cifra anterior contradice uno de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual 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 emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.²

En la Gráfica 5 se puede observar que al cierre de 2007 la cartera vencida del Infonavit se ubicó en 3.98% y se registra un incremento en el primer semestre de 2008 (4.2%). Por su parte el Fovissste registró un porcentaje de cartera vencida de 16.2% en 2007 y en el primer semestre de 2008 disminuyó ésta a 13%. Por su parte, en los últimos dos años el Fonhapo conserva una cartera vencida de alrededor de 96 de cada 100 créditos. Es por ello que se pondrá en operación un programa de in-

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

Gráfica 5
Cartera vencida vigente de las principales instituciones de vivienda,
2007-2008



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

centivos que consiste en otorgar descuentos de hasta 100% en intereses moratorios en aquellos casos en que los beneficiarios liquiden su adeudo con el fondo. A pesar de ser el fondo con mayores problemas con la cartera vencida, cuenta con menores reservas preventivas equivalentes a 4 843 millones de pesos, el Infonavit con casi 90 mil millones y el Fovissste con casi 39 mil millones de pesos.

El informe destaca el otorgamiento de aproximadamente 150 mil subsidios a través del esquema de financiamiento para vivienda “Esta es tu casa”, dirigido a personas con ingresos hasta de cuatro salarios mínimos para la adquisición de una casa, lotes con servicios o bien para construir una vivienda.

Uno de los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo en materia de vivienda es incrementar la disponibilidad de suelo para el desarrollo económico y para la construcción de vivienda. En ese sentido en el presente año se integró un grupo interinstitucional para la evaluación de desarrollos urbanos integrales sustentables con la participación de la Sociedad Hipotecaria Federal y los institutos federales de vivienda para promover los desarrollos urbanos sustentables.

Otra acción que destaca el informe es el aprovechamiento de la infraestructura urbana y su equipamiento. En ese sentido, la Comisión Nacional de Vivienda formuló un modelo normativo denominado “Código de edificación de vivienda”, que regula en sus aspectos esenciales el proceso de edificación de vivienda para el desarrollo de una construcción segura, confiable y habitable. También dan cuenta de la consolidación, operación y funcionamiento del Sistema

Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV), cuyo propósito es integrar, generar y difundir la información para la adecuada planeación, implementación y seguimiento de las políticas públicas en materia habitacional y que actualmente cuenta con una cobertura en las 32 entidades federativas.

Finalmente, el informe destaca las acciones para generar un mayor dinamismo del mercado de vivienda siminueva, usada y para arrendamiento. En este sentido destaca el otorgamiento de 7 mil créditos para la compra de vivienda usada y 1 502 créditos para arrendamiento con opción a compra.

Comentarios finales

Sin lugar a dudas, en el sexenio anterior y lo que va del actual ha aumentado significativamente el número de créditos hipotecarios para adquisición de viviendas. La construcción de vivienda tiene efectos multiplicadores que son positivos para la economía como es la generación de empleos y el desarrollo de empresas relacionadas con la producción de materiales para la construcción.

La vivienda y el desarrollo urbano ordenado y sustentable son uno de los objetivos centrales del Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012 que da prioridad al otorgamiento de viviendas a la población con menos ingresos.

A pesar de los logros en materia de construcción, algunos estudios señalan que las políticas de vivienda deben atender la demanda de crédito para la vivienda de toda la población, incluyendo los segmentos de población que no califican para un crédito tradicional; mejorar las condiciones de las viviendas indígenas; promover el mercado de la vivienda usada; atender el tema de viviendas deshabitadas en el país; fortalecer los programas para vivienda en renta; aprovechar las reservas intraurbanas y periurbanas existentes para alcanzar las metas de generación de vivienda dentro de un marco de desarrollo ordenado y sustentable; generar políticas e incentivos fiscales para la regulación del suelo urbano, combatir los rezagos en materia de infraestructura y servicios, y actualizar la normatividad para la administración de las ciudades.³

Lo anterior es importante porque una de las quejas de los promotores inmobiliarios para construir vivienda sustentable es el exceso de trámites, la lentitud en los procesos y la falta de una planeación urbana.

³ Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc) y Sociedad Hipotecaria Federal, *Estado actual de la vivienda en México 2007*, México, 2007, pp. 121-122.

R E P O

C R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura

ORTE

REP

C

E

S

O

P

TEMAS SELECTOS DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO
DEL EJECUTIVO FEDERAL

POLÍTICA SOCIAL

- 3 Introducción
- 5 Política social
- 15 Indígenas
- 17 Igualdad entre mujeres y hombres
- 33 Agua
- 36 Sustentabilidad ambiental: ordenamiento territorial
y cambio climático

POLÍTICA EXTERIOR

- 45 La política exterior de México en los segundos informes
de gobierno de los presidentes Felipe Calderón
y Vicente Fox



**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**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
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

César Augusto Rodríguez Gómez
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
María Guadalupe Martínez Anchondo
Salvador Moreno Pérez
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Nora León Rebollo
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Alejandro López Morcillo
Editor

Política Social

Introducción

La política social reportada en el Segundo Informe de Gobierno parte de la estrategia transversal “Vivir mejor”. Tal estrategia coordina las políticas y los programas de las secretarías de Estado que tienen efecto sobre los elementos más importantes de la vida cotidiana de los ciudadanos: ingreso, salud, educación, vivienda y trabajo.

El informe reporta avances, aunque pequeños en muchos frentes, algunos de ellos importantes. Ante la escalada de precios en los alimentos y energéticos, la economía empieza a reducir su ritmo y ha sido usual que los grupos que en peores circunstancias se encuentran sufran más en las crisis. Por primera vez en la historia del país el gobierno federal cuenta con una herramienta de distribución directa y focalizada para hacer llegar a las familias asistencia médica y recursos monetarios frescos. El programa Oportunidades cuenta con una red de distribución, supervisada y evaluada continuamente, que llega a 25 millones de ciudadanos de bajos ingresos y viviendo en zonas de alta y media marginación.

La teoría establece que en circunstancias de aumento de los precios de los alimentos básicos y de la energía para cocinarlos, lo único que funciona es el dinero constante y sonante, pues reactiva el comercio local y evita la especulación. El gobierno reporta un incremento monetario en las transferencias realizadas a estas familias para cubrir los aumentos en alimentos, convirtiéndose Oportunidades, de facto, en una red de seguridad que evita una mayor intensidad de la pobreza. Ahora bien, otro de los avances reportados por el informe es la integración de casi 28 millones de personas al seguro popular, con metas que se dirigen a cubrir a toda la población sin seguridad social.

La política social, vista desde este enfoque, muestra posibilidades de crear una estructura de servicios y apoyos que formen el piso mínimo, o bien el mínimo

social para los mexicanos. Si bien este mínimo es realmente básico, es un logro de esta y pasadas administraciones el que hayamos logrado tal piso.

Las estrategias, según algunos expertos, deben ser cuidadas para evitar incentivos perversos que no permitan la iniciativa individual y comunal, sino que al contrario, revitalicen las comunidades y permitan la estancada movilidad social en el país.

Por otro lado, el informe reporta los avances en la protección al medioambiente, resaltando el programa ProÁrbol como posible integrador y propiciador de equilibrios medioambientales en nuestro país, al promover la reforestación, detener la desertificación, beneficiar el ciclo del agua y marcar los límites a la agricultura.

En el caso de las relaciones exteriores resalta el acuerdo firmado con Estados Unidos para recibir ayuda financiera y técnica para luchar en contra del crimen organizado. El acuerdo parecería ser el inicio de una relación más estrecha con esta nación.

En este documento se reportan algunos de los avances en política social, así como en relación al medio ambiente y a la política exterior.

Política social

Francisco J. Sales Heredia

El rubro que incluye a la política social clásica desde el enfoque de la administración del presidente Felipe Calderón, es el rubro de Igualdad de Oportunidades. Ésta es concebida por el gobierno federal como la promoción de las condiciones de equidad y desarrollo que permitan a los mexicanos tener acceso a educación, salud, vivienda digna, a un empleo de calidad y a una red de protección social.

Esta idea de política social tiene como eje la corresponsabilidad del ciudadano en el proceso de aprovechar las oportunidades; el Estado por su parte, tiene la responsabilidad de ofrecer una gama amplia de oportunidades que permita a los ciudadanos realizar su proyecto de vida.

En este sentido, uno de los objetivos más importantes de las políticas públicas desde hace por lo menos 30 años ha sido la eliminación de la pobreza en nuestro país. Este objetivo no se ha cumplido por diversas causas, la más clara de ellas ha sido el crecimiento económico raquítico que ha tenido el país en estos años, donde además de acumular diversas crisis, se han acumulado pasivos importantes en diversos sectores que deberían contribuir a una sociedad más igualitaria. Estos pasivos van desde la falta de una infraestructura adecuada en zonas de alta marginación, hasta la falta de una sociedad meritocrática que promueva la movilidad social.

El Estado modificó su objetivo hace 20 años y ha centrado sus esfuerzos para disminuir por lo menos el número de pobres en el país. A este fin y al de contribuir manifiestamente al desarrollo de las personas en lo individual, dentro de sus comunidades, tienden la mayoría de los programas sociales de esta administración federal, divididos en tres estrategias vinculadas por una estrategia transversal, llamada “Vivir mejor”. Las tres estrategias son referidas como el desarrollo

de capacidades básicas, la construcción de una red de protección social y la vinculación entre la política social y económica.

Pobreza

El Segundo Informe de Gobierno refiere que la estrategia “Vivir mejor” refuerza algunos programas existentes desde hace ya dos o más administraciones y crea nuevos programas, especialmente dirigidos al contexto comunitario, con un énfasis en detonar crecimiento y desarrollo en las regiones más marginadas del país. La estrategia general “Vivir mejor” es referida como una serie de acciones coordinadas entre las secretarías de Estado, para concentrarse en crear ambientes sociales comunitarios propicios para el desarrollo individual.

Las estrategias particulares más importantes de la actual administración son las que lidera el programa Oportunidades y en torno a éste una serie de programas de apoyo regional en lo económico y de fortalecimiento de la educación y la oferta de servicios de salud. En estos programas se desarrollan las llamadas capacidades básicas que serán empleadas posteriormente en una comunidad con mayores recursos sociales para poder dar trabajo a las personas.

Las evaluaciones externas de los programas con reglas de operación, que manda la Ley General de Desarrollo Social, muestran que éstos están funcionando. Tanto los niños que reciben apoyos directos como el resto de sus familiares han mejorado su salud, tanto nutricional como reduciendo el número de días con enfermedad. De igual manera la asistencia a las escuelas se ha incrementado. Sin embargo, estos avances son muy pequeños y por tanto frágiles en contextos de crisis.

El programa Oportunidades famosamente no llegaba a comunidades apartadas donde no existiera una unidad médica, una escuela y una tiendita. Esto discriminaba a un gran número de comunidades y a un número considerable de personas. El gobierno puso en marcha un programa para llegar a 125 municipios de alta marginación con el fin de propiciar el desarrollo de estas pequeñas comunidades que además están por lo general habitadas por pueblos indígenas. El programa aún no da resultados, pero aunado a la estrategia de microrregiones, puede detonar un pequeño desarrollo en estas zonas.

Este programa ha servido al gobierno actual como un medio para transferir recursos directos a las familias cuando una crisis se avecina, es decir, el programa

se ha convertido en una red de seguridad para grupos de la población en desventaja. De hecho, el gobierno inició una transferencia en un componente llamado *energético* y ahora ha aumentado el monto de las transferencias monetarias para paliar el aumento de los alimentos. Esta transferencia directa a cinco millones de familias mexicanas, 25 millones de personas, al igual que un monitoreo de su salud y posibilidad de aumentar la calidad de la educación recibida, así como de las opciones laborables ofrecidas, puede resultar en uno de los ejercicios de ingeniería social más grandes del mundo si logra conformar el círculo virtuoso prometido, donde las personas sanas y educadas se integren a actividades laborales que ofrezcan un salario justo.

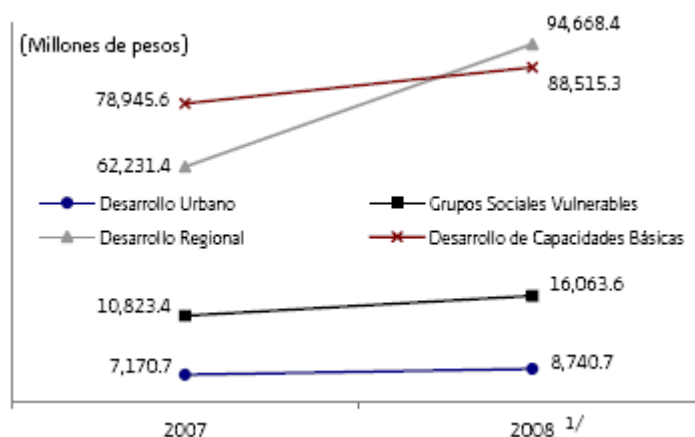
Una de las formas para lograr lo anterior es propiciar un padrón de beneficiarios que permita una mejor planificación de los múltiples programas que en ocasiones duplican objetivos. El segundo informe reporta avances en este padrón y en una mejor planeación de los programas de las diversas secretarías.

En el aspecto territorial la actual administración reporta una serie de programas destinados al ordenamiento del territorio, la mejora de la infraestructura de las ciudades, de los caminos y de las casas habitación. En este aspecto, es de destacar que los cambios demográficos que enfrenta el país hace cada vez más urgente una estrategia rápida de delimitación de zonas urbanas, pues más del 70% de la población del país vive en ciudades con más de 15 mil personas. De igual forma el cambio poblacional muestra una creciente emigración, una reducción de los mexicanos nacidos en el territorio y un creciente número de adultos mayores.

La serie de programas de apoyo a la infraestructura y al desarrollo de actividades productivas que lidera la actual administración tiene un presupuesto cada vez mayor, haciendo énfasis en el hecho de que es necesario un ambiente comunitario activo que ofrezca oportunidades para que los individuos puedan aprovecharlas. En el esquema de un círculo virtuoso para salir de la pobreza, no es posible hacerlo si las oportunidades laborales no se expresan en los hechos. El presupuesto reportado por estrategia muestra este cambio de énfasis.

Sin embargo, es claro que los avances son lentos. Las encuestas muestran que aún se encuentran bajo pobreza patrimonial —es decir, sin recursos para cubrir los gastos de una casa habitación— 44.7 millones de mexicanos; bajo pobreza de capacidades 21.7 millones de personas y bajo pobreza alimentaria 14.4 millones. En algunos estados de la república, especialmente los del sureste, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, casi la mitad de la población vive bajo pobreza alimentaria, 47, 42 y 38%, respectivamente.

Gráfica 1
Gasto federal en superación de la pobreza por tipo de estrategia,
2007-2008



1/ Presupuesto autorizado original.

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

A pesar de que la tendencia a la baja en el tiempo es rápida, de tres a cuatro puntos porcentuales anuales, es claro que existe un factor determinante en la disminución de la pobreza en las transferencias federales y las del exterior. Ambas, así como la incipiente economía de las zonas rurales donde se concentra el 75% de la pobreza, pueden venirse abajo con golpes externos a la economía, como los que empieza a sufrir el país por la crisis en Estados Unidos. El gobierno lo sabe y por ello ha aumentado las transferencias federales directas. El Segundo Informe de Gobierno reporta que en promedio se transfieren 655 pesos mensuales a 5 millones 300 mil familias en Oportunidades. Estos 25 millones de personas representan a las personas bajo pobreza alimentaria y de capacidades.

En estos datos destaca la disminución de la inversión nacional por parte de los estados en la lucha en contra de la pobreza. Esta disminución podría explicarse debido a que el gobierno federal cubre la demanda en estas poblaciones y que los municipios ejercen recursos dirigidos a este objetivo. Sin embargo el problema sigue siendo mayúsculo si consideramos la pobreza patrimonial y se requieren mayores esfuerzos para acelerar los resultados.

Cuadro 1

Concepto	2000	2005	2006	2007	2008 e/
<i>Evolución de la pobreza</i> ^{1/}					
Personas con pobreza alimentaria (Miles)					
- Total	23 722.1	18 954.2	14 428.4		
- Rural	16 223.3	12 454.7	9 433.5		
- Urbana	7 498.8	6 499.5	4 994.9		
Personas con pobreza de capacidades (Miles)					
- Total	31 216.3	25 669.8	21 657.4		
- Rural	19 110.7	15 348.7	12 613.5		
- Urbana	12 105.6	10 321.1	9 043.9		
Personas con pobreza patrimonial (Miles)					
- Total	52 700.5	48 895.5	44 677.9		
- Rural	26 498.5	23 828.6	21 052.3		
- Urbana	26 202.0	25 066.9	23 625.6		
Porcentaje de personas con pobreza alimentaria					
- Total	24.1	18.2	13.8		
- Rural	42.4	32.3	24.5		
- Urbana	12.5	9.9	7.5		
Porcentaje de personas con pobreza de capacidades					
- Total	31.8	24.7	20.7		
- Rural	49.9	39.8	32.7		
- Urbana	20.2	15.8	13.6		
Porcentaje de personas con pobreza patrimonial					
- Total	53.6	47.0	42.6		
- Rural	69.2	61.8	54.7		
- Urbana	43.7	38.3	35.6		
<i>Gasto para la superación de la pobreza</i> ^{2/}					
Gasto público federal para la superación de la pobreza /PIB (Porcentaje del PIB base 1993=100)	1.1	1.5	1.5	1.6	
Gasto público federal para la superación de la pobreza /PIB (Porcentaje del PIB base 2003=100)		1.3	1.4	1.4	1.8
Gasto público federal para la superación de la pobreza/total del gasto programable pagado del sector público (Porcentaje)		8.4	8.5	8.3	10.9
Ejecutor del gasto público federal para la superación de la pobreza (Porcentaje del total)					
- Gobierno Federal	57.8	66.1	68.0	74.6	76.6
- Gobiernos estatales	17.7	12.5	11.9	5.4	5.0
- Gobiernos municipales	24.5	21.4	20.1	20.0	18.4
<i>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</i>					
Familias beneficiarias del Programa Oportunidades (Millones)	2.5	5.0	5.0	5.0	5.0
Presupuesto promedio anual asignado por familia beneficiaria (Miles de pesos) ^{2/}	3.9	6.0	6.7	7.3	7.6
Recursos ejercidos por concepto de transferencia familiar del Programa Oportunidades (Miles de pesos) ^{3/}	3 704.7	9 479.2	11 891.0	14 033.1	18 703.4
Porcentaje de menores de dos años bajo control nutricional	87.1	98.0	99.0	99.2	98.3
Porcentaje de mujeres en control prenatal	92.7	98.4	99.0	98.7	98.8
Porcentaje de niños entre dos y cuatro años de edad bajo control nutricional	86.6	98.2	99.0	99.0	95.3
Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer ^{4/}	2.9	2.2	1.8	3.8	4.7
<i>Estrategia 100 x 100</i>					
Inversión federal (Millones de pesos)				5 722	6 300
<i>Atención a jornaleros agrícolas</i>					
Población atendida	753 285	619 873	613 744	585 842	638 824
Porcentaje de jornaleros agrícolas migrantes y familiares atendidos ^{5/}	29.0	23.9	24.0	23.0	25.0

1/ Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Para 2007 y 2008, no se cuenta con la información. Las cifras incorporan las modificaciones realizadas tras la conciliación demográfica efectuada por el INEGI y el CONAPO.

2/ De 2000 a 2007 corresponde al total del presupuesto ejercido en el Programa por las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y Salud entre el número de familias beneficiarias. En 2008 corresponde al total del presupuesto autorizado para el Programa en las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y Salud, entre el número de familias beneficiarias.

3/ De 2000 a 2005 corresponde al presupuesto total para transferencia familiar base, en 2006 incluye también el presupuesto de apoyos para adultos mayores, y en 2007 incluye además el presupuesto para apoyo energético. En 2008, son cifras de presupuesto autorizado.

4/ El incremento aparente del indicador se debe a la modificación del sistema de registro a partir de 2007, en el nuevo sistema de captura, que generó un subregistro en el denominador de partos atendidos; sin embargo, debe resaltarse que en términos absolutos el número de niños nacidos con bajo peso en cada año va disminuyendo.

5/ El indicador se refiere al total de la población jornalera atendida entre la población potencial estimada de 2,595,644 personas. Se utiliza el mismo denominador debido a que anteriormente no se utilizaba el concepto de "población potencial" y por lo tanto, tampoco existía una cuantificación de dicha población.

e/ Cifras estimadas al mes de diciembre.

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

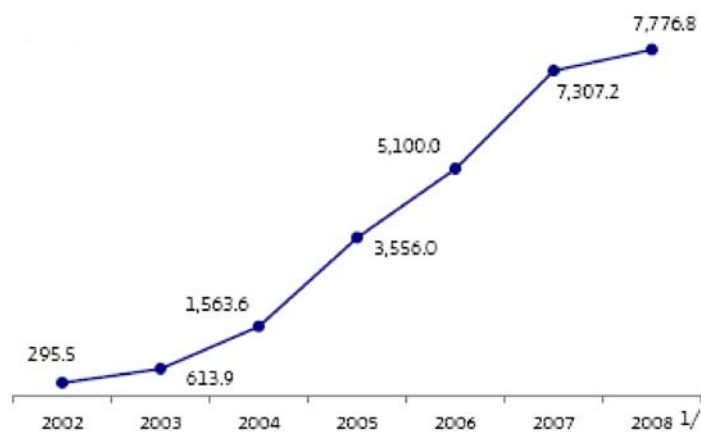
Salud

En el ámbito de la salud, el segundo informe reporta una serie de avances en la oferta de servicios médicos al aumentar el número de hospitales, unidades médicas, comadronas, sistemas de asistencia por enlace digital y unidades médicas móviles. Este crecimiento de la oferta de los servicios se relaciona principalmente con la extensión del seguro popular.

La meta de crecimiento de las familias aseguradas es ambicioso y se propone llegar a 9 millones de familias, justamente la población sin seguridad social o aseguramiento médico. El seguro popular ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos años y puede funcionar adecuadamente si logra desarrollar la infraestructura necesaria y si el sistema de salud fomenta las estrategias de prevención adecuadas.

Respecto a los indicadores más importantes para evaluar los servicios de salud de un país, México que se encuentra al final de la lista de los países con desarrollo humano alto; presenta una serie de rezagos en los municipios con menor desarrollo y en las áreas urbanas marginadas. El Segundo Informe de Go-

Gráfica 2
Familias afiliadas al seguro popular de salud, 2002-2008
(miles)



1/ Se reporta al cierre programado al 30 de junio de 2008.
Fuente: Secretaría de Salud.

Cuadro 2
Indicadores del Programa Nacional de Salud 2007-2012
correspondientes al sector salud

Concepto	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008 ^{e/}	Meta 2012
INDICADORES BÁSICOS DE SALUD ^{1/}								
Tasa de mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón, en población menor de 65 años (Tasa por 100 mil habitantes menores de 65 años)	11.2	12.2	12.3	13.4	13.7	13.8	14.0	14.7
Tasa de mortalidad estandarizada por diabetes mellitus (Tasa por 100 000 habitantes) ^{2/}	51.3	57.6	69.1	83.4	82.2	83.9	84.7	87.9
Mortalidad materna x cada 100 000 nacidos vivos	89.0	83.2	72.6	61.8	58.6	55.6	54.2	36.3
Tasa de mortalidad infantil x cada 1 000 nacimientos ^{3/}	39.2	27.7	19.4	16.8	16.2	15.7	15.2	13.2
Mortalidad en niños menores de 5 años x cada 100 000 niños del grupo de edad ^{3/}								
- Por enfermedades diarreicas	164.2	54.8	26.4	17.7	15.0	15.2	14.4	12.7
- Por infecciones respiratorias	151.3	97.5	44.7	31.8	30.6	29.7	28.8	25.2
- Por deficiencia nutricional	45.2	24.4	12.6	8.2	7.8	6.0	6.0	4.7

^{1/} Las tasas de mortalidad fueron estimadas con base en la población de CONAPO (2006).

^{2/} Por método directo con la población, estándar Segi. World Health Organization 2000. Age. Standardization of rates. A New WHO Standard.

^{3/} Cifras elaboradas con las probabilidades de fallecer de menores de 5 años, estimadas por el CONAPO.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Salud.

bierno reporta una estrategia dirigida a incidir específicamente en estos municipios y zonas y reducir las tasas. Si bien es cierto que mientras más baja es la tasa, es más difícil reducirla cuando se enfrenta a causas estructurales que requieren muchos años de desarrollo. Las metas propuestas por la Secretaría de Salud para 2012 no necesariamente son ambiciosas, pues se plantea la reducción de 2 o 3 puntos porcentuales.

La transición poblacional, así como la transición epidemiológica de la población en el país apunta a que las estrategias de prevención tienen que ser más efectivas. Las isquemias coronarias y la diabetes cada vez son más comunes y pueden prevenirse.

Educación

El diferencial en el salario devengado en el mercado económico donde se premia el hecho de tener un mayor grado escolar, debería ser claramente un incentivo para permanecer en la escuela. El hecho es que en secundaria, según datos del INEE, hay una tasa nacional de deserción de 7.7%, y una tasa de no conclusión de 20%; esto explica parcialmente el que sólo alrededor de 60% de los jóvenes ingre-

sen a la educación media superior y el número se siga reduciendo hasta el nivel superior. Esto no sólo muestra el efecto de la falta de ofertas educativas atractivas, sino la necesidad de obtener rápidamente un salario, por mínimo que éste sea para ayudar en la manutención familiar.

Los datos que son alarmantes en sí, como el hecho de que el promedio de grados escolares cursados por la población mayor de 25 años sea de 8.5, se ve agravado por las diferencias nacionales. En el Distrito Federal, 99% de su población en edad de escolarización media superior se encuentra estudiando, en contraste sólo lo hace el 55% en Chiapas. De igual manera las diferencias entre el 20% más pobre y el 20% más rico de la población muestran que aún no es posible sortear el círculo vicioso de la pobreza. Entre el 20% más pobre, sólo 61% de los jóvenes entre 13 y 19 años asiste a la escuela de educación media superior; entre

Cuadro 3
Matrícula del sistema educativo escolarizado por tipo de control y nivel^{1/}
(miles de alumnos)

Ciclos escolares	Total	Por tipo de control ^{2/}				Por nivel educativo			
		Federal	Estatad	Particular	Autónomo	Básica	Media superior ^{3/}	Superior	Capacitación para el trabajo ^{4/}
1980-1981	21 464.9	13 772.7	4 608.2	2 208.5	875.5	18 771.7	1 388.1	935.8	369.3
1985-1986	25 253.8	16 799.4	5 175.8	2 229.9	1 048.7	21 685.1	1 961.9	1 199.1	407.7
1990-1991	25 092.0	16 235.9	5 369.9	2 471.1	1 015.1	21 325.9	2 100.5	1 252.0	413.6
1995-1996	26 915.6	3 132.8	20 186.0	2 557.9	1 038.9	22 480.7	2 438.7	1 532.8	463.4
2000-2001	29 621.2	3 193.1	21 412.9	3 675.6	1 339.6	23 565.8	2 955.7	2 047.9	1 051.7
2001-2002	30 115.8	3 208.5	21 748.4	3 788.7	1 370.2	23 755.9	3 120.5	2 147.1	1 092.3
2002-2003	30 918.1	3 228.6	22 401.1	3 884.6	1 403.7	24 153.2	3 295.3	2 236.8	1 232.8
2003-2004	31 250.6	3 276.8	22 573.1	3 965.0	1 435.7	24 304.4	3 443.7	2 322.8	1 179.7
2004-2005	31 688.1	3 292.3	22 860.7	4 067.1	1 468.0	24 634.1	3 547.9	2 384.9	1 121.3
2005-2006	32 312.4	3 357.0	23 190.9	4 266.0	1 498.5	24 979.6	3 658.8	2 446.7	1 227.3
2006-2007	32 956.6	3 388.9	23 619.7	4 426.2	1 521.8	25 380.5	3 742.9	2 528.7	1 304.5
2007-2008 ^{p/}	33 335.8	3 412.2	23 873.0	4 496.7	1 553.8	25 516.2	3 830.0	2 623.4	1 366.2
2008-2009 ^{e/}	33 848.3	3 458.5	24 170.6	4 611.4	1 607.8	25 773.6	3 933.0	2 723.9	1 417.8

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

2/ Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica a partir del ciclo escolar 1992-1993, se reestructuró la atención a la demanda, por lo que algunos servicios impartidos por el control federal de los niveles de educación inicial, especial, preescolar, primaria, secundaria y normal se transfirieron al control estatal, aumentando la cobertura de este último.

3/ Incluye normal básica en los ciclos escolares 1980-1981 y 1985-1986, por 208 miles y 64.7 miles de alumnos, respectivamente. Se incluye en este nivel debido a que el requisito para ingresar a normal básica era ser egresado de secundaria.

4/ Los cursos de capacitación para el trabajo tienen en algunos casos una periodicidad y una duración diferente al resto de los niveles educativos, por lo que a partir del ciclo escolar 1996-1997, se observa un incremento considerable, debido a que se reporta la matrícula de todos aquellos cursos que inician actividades durante el ciclo escolar correspondiente, a diferencia de los ciclos escolares anteriores en los cuales únicamente se reportaba la matrícula de los cursos que iniciaban al mismo tiempo que el resto de los niveles educativos. Por lo anterior, debido a la periodicidad distinta a los demás niveles educativos, para el ciclo escolar 2007-2008 las cifras son estimadas.

p/ Cifras preliminares.

e/ Cifras estimadas.

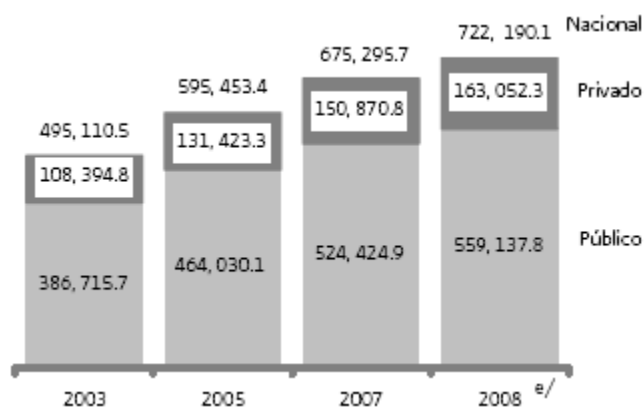
Fuente: Secretaría de Educación Pública.

el 20% más rico, el 88%. Las diferencias en la educación superior son de 13 y 51%, respectivamente.¹

Claramente la estrategia nacional en torno a la educación se ha dirigido a aumentar la calidad de la oferta, haciendo énfasis en los acuerdos sobre calidad con el sindicato nacional de maestros que ha iniciado un proceso de exámenes estatales para asignar plazas, al igual que ha reforzado el proceso de capacitación de los profesores. De igual manera, en el segundo informe se reportan una serie de programas tendientes a mejorar la oferta educativa de calidad, como el refuerzo de la infraestructura, la creación de nuevos planteles, así como los vínculos con la industria y la utilización de nuevas tecnologías.

El proceso de mejora de calidad ha llevado al Estado a iniciar un proceso nacional anual de evaluación. Este proceso lo coordina la SEP y se llama ENLACE. Los exámenes de ENLACE contribuyen a la detección de focos rojos en calidad y de igual manera promueven la rendición de cuentas. Sin embargo, los exámenes internacionales como el implementado por la OCDE, PISA, muestran que estamos lejos de los resultados de los países desarrollados, con casi 90 puntos de diferencia respecto al promedio de la OCDE.

Gráfica 3
Gasto nacional en educación, 2003-2008
(millones de pesos)



e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

¹ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, Anexo estadístico, Tablas comparativas internacionales, septiembre de 2008.

La idea de que se trata de un problema de recursos financieros contrasta con el gasto erogado por la sociedad mexicana en el rubro de la educación. El 6.3% del producto interno bruto (PIB) es utilizado en este proceso; si bien es cierto que la UNESCO y las propuestas nacionales han propuesto que se llegue a una inversión del 8% del PIB, no necesariamente existe una relación entre gasto y calidad. La OCDE ha realizado una serie de estudios en los que sugiere que es más importante centrarse en los recursos humanos, tanto en su formación como en su motivación, que incluye el respeto que la sociedad ofrece a los maestros.

Conclusiones

Es importante señalar que los esfuerzos del gobierno federal en múltiples frentes están dirigidos a promover un círculo virtuoso que podría detonar en una mejor calidad de vida de los ciudadanos mexicanos que hasta ahora han vivido sin mayores oportunidades. Es de señalar la disminución de la pobreza en términos de ingreso, a pesar de que existan indicadores de marginación altos aún en muchos sectores de los servicios que llegan a los ciudadanos. De seguir esta tendencia, al final del sexenio podremos hablar de grupos aislados en pobreza extrema, y porcentaje si bien alto, pero en vías de equilibrarse en términos de pobreza patrimonial. Sin embargo, los programas son muchos y existe el peligro de que puedan estar disminuyendo los incentivos para que las personas realicen actividades emprendedoras, tomando en cuenta un contexto económico deprimido, donde las únicas fuentes de ingreso pueden llegar a ser las transferencias.

Respecto a la salud, el esfuerzo se ha dirigido a incorporar a las familias al seguro popular sin ampliar necesariamente al mismo ritmo la capacidad instalada del sistema, pudiendo entrar en conflicto la idea de tener un seguro con el servicio prestado.

En cuanto a la educación, en términos generales se ha llegado a tener un equilibrio entre la oferta y la demanda hasta el nivel medio superior y el esfuerzo está dirigido a aumentar la calidad. Si bien existe una relación entre mayor salario y mayor preparación, el mercado laboral no necesariamente está ligado con el esfuerzo educativo. Los esfuerzos en la formación laboral son aún reducidos comparados con la educación tradicional.

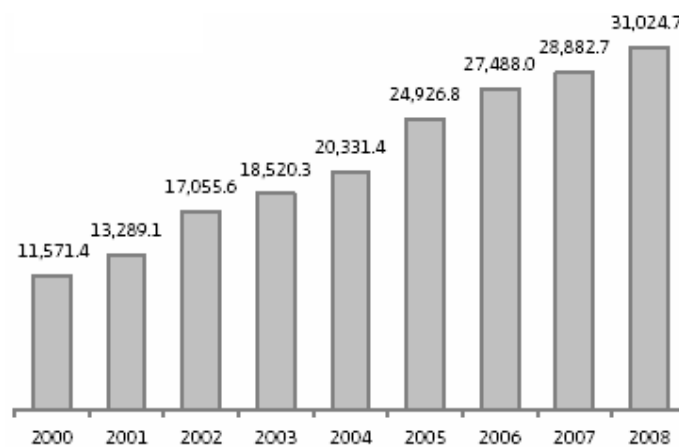
Indígenas

Francisco J. Sales Heredia

El Segundo Informe de Gobierno reporta acerca de los avances en uno de los objetivos centrales en la historia moderna de México: se trata de incorporar a los pueblos indígenas al desarrollo nacional respetando su lengua y cultura.

El presupuesto aprobado por el Legislativo para este fin se ha triplicado en los últimos ocho años, pero aún la pobreza es más aguda en los pueblos indígenas y la marginación es mayor que en otras comunidades. Como ejemplo de lo anterior resalta el hecho de que la mayoría de los hogares indígenas no tiene seguri-

Gráfica 1
Gasto federal para pueblos y comunidades indígenas,
2000-2008¹ (millones de pesos)



¹ Presupuesto aprobado.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

dad social, sólo recibiendo el apoyo del IMSS-Solidaridad o de las clínicas de salud, donde las hay. El Seguro Popular reporta la integración de 10% de los hogares y un aumento de los municipios con este servicio donde habitan pueblos indígenas.

En el presupuesto se reporta un aumento del 3% real en el presupuesto de 2008, con un aumento superior en el programa Oportunidades y en el programa de Infraestructura para los Pueblos Indígenas. El aumento a estos dos programas expresa el impulso a las dos estrategias principales en política social del actual gobierno, mejora de capacidades y de infraestructura social. El informe reporta avances en electrificación, agua potable, alcantarillado, así como impresión de libros bilingües e infraestructura educativa. De igual manera, el informe reporta una serie de apoyos a la estructura productiva de los pueblos indígenas, desde programas agrícolas hasta proyectos ecoturísticos.

Es de resaltar en el informe el avance de radiodifusión en lenguas indígenas y el aumento de la conectividad por internet de centros comunitarios y albergues.

Cuadro 1
Población indígena con base en datos censales

Año	Lenguas registradas 1/	Analfabetismo (%)	Promedio de hijos por mujer hablante de lengua indígena 2/	Vivienda indígena (%)			
				Total 3/	Sin agua entubada 4/ 6/	Sin drenaje 5/ 6/	Sin electricidad 6/
1980	40	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1990	92	40.9	3.3	9.5	53.1	75.1	37.0
1995	81	38.4	n.d.	8.6	41.9	69.9	23.9
2000	85	33.8	3.5	9.2	34.6	63.1	16.6
2005	92	31.7	3.3	8.3	29.6	48.0	10.0

1/ Se refiere a las lenguas tabuladas en los resúmenes generales de los censos y del Censo de Población y Vivienda. En 2005 se amplió el catálogo con las lenguas: amuzgo de Guerrero, amuzgo de Oaxaca, tepehuano de Chihuahua y tepehuano de Durango.

2/ Se refiere al promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres de 12 años y más hablantes de lengua indígena.

3/ El porcentaje está calculado respecto al total de viviendas particulares habitadas del país.

4/ El porcentaje se refiere a las viviendas indígenas que no cuentan con agua entubada dentro de la vivienda ni dentro del terreno.

5/ El porcentaje se refiere a las viviendas indígenas sin drenaje conectado a la red pública o a fosa séptica.

6/ El porcentaje está calculado respecto al total de viviendas indígenas, incluyendo aquéllas en las que no se especifican las condiciones señaladas.

n.d. No disponible.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Igualdad entre mujeres y hombres

Dunia Ludlow Deloya

A partir de la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Ejecutivo federal está obligado a informar sobre el estado que guarda el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como a elaborar la política nacional en materia de igualdad, a fin de cumplir con lo establecido en la ley, diseñar y aplicar los instrumentos de la política nacional en materia de igualdad garantizada en esta legislación.

En este sentido, y conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, el presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó, entre los que destacan, los resultados que se muestran en el Cuadro 1.

En este aspecto, si bien han existido ciertos avances en la proporción que tienen las mujeres en la población ocupada (Gráfica 1), aún la brecha entre hombres y mujeres sigue siendo considerable, la cual se va acrecentando cada vez más conforme aumentan los salarios mínimos.

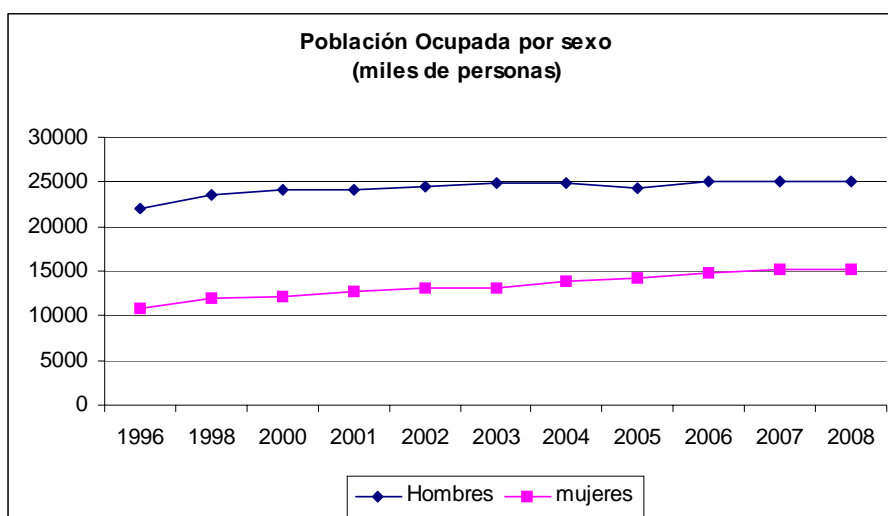
Son de subrayar algunas ausencias percibidas respecto al Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa:

- En el punto “Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la administración pública”, no se le dio continuidad al Fondo de Inicio y Fortalecimiento para las Instancias Municipales de la Mujer que en el 2007 destinó 7.9 millones de pesos a 71 proyectos.
- En cuanto a la promoción de una cultura de prevención a las enfermedades de la mujer y garantizar el acceso a servicios de calidad para la atención de las mismas, desaparecieron los programas que apoyaban en materia de salud a las mujeres migrantes, como afirma la Red de Atención a Mu-

Cuadro 1

<i>Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012</i>	<i>Segundo Informe de Gobierno 2008</i>
<p>Estrategia 16.1 Construir políticas públicas con perspectiva de género en toda la administración pública federal y en todos los niveles de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Respecto al Informe de Gobierno del 2007, tan sólo se incorporaron 8 estados más y 204 municipios al Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para sumar un total de 24 entidades federativas y 491 municipios. • Se creó el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género, que sin saber el número de mujeres a las que atendió, le fueron asignados 112 millones de pesos. • Se continuó con la atención telefónica “Vida sin Violencia”, cubriendo a las mismas 20 mil personas que en el informe de gobierno pasado.
<p>Estrategia 16.2. Desarrollar actividades de difusión y divulgación de igualdad de género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inmujeres realizó dos campañas a nivel nacional de difusión: “Lo decimos las mujeres para que sepan todos” y “Derechos humanos de las mujeres”.
<p>Estrategia 16.3. Implementar acciones para elevar la inscripción de niñas en las escuelas y asegurar su permanencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se benefició con el Programa de Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas a 1 936 mujeres con una inversión de 18.3 millones de pesos. • Con el Programa Oportunidades se benefició a 2.6 millones de becarias.
<p>Estrategia 16.4. Promover una cultura de prevención a las enfermedades de la mujer y garantizar el acceso a servicios de calidad para la atención de las mismas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se instauraron 209 servicios especializados que atendieron a 51 099 mujeres mayores de 15 años en situación de violencia familiar y/o género, además de coadyuvar en la atención de 2 935 mujeres, niñas y niños víctimas de violencia familiar extrema a través de organizaciones de la sociedad civil. • Se elaboró el Programa de Acción Específica de Igualdad de Género en Salud 2007-2012; no se reportan resultados. • Continúa la aplicación del Programa de Cáncer en la Mujer, a través del cual la Secretaría de Salud realizó 483 384 mastografías; se incorporó la detección con la prueba de ADN para virus de papiloma humano (VPH); se encuentran en proceso de instalación 5 laboratorios regionales para procesar 800 mil muestras de detección de VPH; se capacitó a 1 284 profesionales de la salud, entre otras acciones.
<p>Estrategia 16.5 Combatir la discriminación hacia las mujeres en el ámbito laboral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inmujeres efectuó 7 foros analíticos de Sensibilización contra el Hostigamiento Sexual Laboral, en los que participaron 850 personas. También apoyó el proceso de incorporación de políticas de equidad de género en organizaciones públicas, privadas y sociales a través del Modelo de Equidad de Género (MEG:2003), que establece acciones afirmativas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. • STPS está diseñando la Norma de Igualdad Laboral.

Gráfica 1



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

jeres Afectadas por el Fenómeno Migratorio, que tuvo su primera reunión regional en Guadalajara, Jalisco, en mayo de 2007 y en la que participaron 117 representantes de los gobiernos federal y estatal.

- Sobre el combate a la discriminación hacia las mujeres, se omitieron la continuidad y los resultados obtenidos del Programa Nacional de Capacitación y Desarrollo de Metodologías, que presentaba una propuesta dirigida a especializar a funcionarios públicos en el manejo de herramientas teórico-metodológicas para que la perspectiva de género fuera transversal.
- A fin de promover la participación ciudadana, además de restarle recursos al Fondo Proequidad, se omite el seguimiento del Premio de Mujeres Mexicanas Inventoras e Innovadoras: Emisión Julieta Fierro.

De lo anterior, cabe resaltar que al inicio del gobierno del presidente Felipe Calderón, el Foro Económico Mundial (FEM) calificó a México como un país que ofrece pocas oportunidades para las mujeres; incluso en la desigualdad de los salarios el país alcanzó una calificación de 0.53 puntos, donde cero significa inequidad y uno equivale a equidad entre hombres y mujeres.

Así, de noviembre del 2006 al 2007, México pasó del lugar 75 de 115 países al 93 de 128 países, según el Índice de Diferencia de Sexo del FEM, que es el que

Cuadro 2

Estrategia 16.6. Facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles.	<ul style="list-style-type: none"> • Continúa la operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles con 1 903 estancias más a las que operaban en el 2007, brindándose atención a 203 850 niños, cifra que rebasa la meta anual de 200 mil.
Estrategia 16.7. Dar especial atención a las mujeres en pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Economía, a través del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, canalizó 169.5 millones de pesos en 58 mil microcréditos. • A través del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas, se programaron 180 millones de pesos para apoyar 2 340 proyectos en beneficio de 19 528 mujeres indígenas. • El Programa de la Mujer en el Sector Agrario destinó 825.4 millones de pesos para apoyar 4 810 proyectos productivos en beneficio de 40 929 mujeres.
Estrategia 16.8. Estrechar los vínculos entre los programas para la erradicación de la pobreza y los programas para la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la mujer.	<ul style="list-style-type: none"> • Se fortalecieron a 41 organizaciones de la sociedad civil a través del Fondo Proequidad, mediante la asignación de 9 millones de pesos para el beneficio de más de 16 mil personas, lo que representa 3 millones de pesos menos, así como una disminución en 4 mil personas beneficiadas respecto al año anterior. • Se establecieron vínculos internacionales a través de la incorporación de México a la red Know Politics, iniciativa conjunta con la UNIFEM, el PNUD y otros, • Se realizaron diversos foros.

utiliza ese organismo internacional para comparar la oportunidad económica, el poder político, la educación y el acceso a la sanidad entre hombres y mujeres.

Es de llamar la atención la situación en la que nos encontramos actualmente, sobre todo porque a pesar de tales resultados, existe escasa continuidad en los programas ejecutados por el gobierno federal entre un año y otro.

Grupos vulnerables

Uno de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2012 es abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables, para promover la igualdad de oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

Dentro de los grupos sociales vulnerables se encuentran los niños, niñas y adolescentes en riesgo de calle, las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las comunidades indígenas y los jornaleros agrícolas; estos últimos

no se incluían en el gobierno del presidente Vicente Fox, pues se consideraba a los migrantes en general como un grupo vulnerable.

De esta manera, a fin de contrarrestar el estado de desventaja en el que se desenvuelven estos grupos, diversas dependencias y entidades de la Administración pública federal han operado una serie de programas que tienen como fin el desarrollo social para garantizar la igualdad de oportunidades y la superación de la discriminación. Entre ellas destacan las llevadas a cabo por la Sedesol en el marco de la estrategia “Vivir mejor” y las del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012

Los nueve puntos que engloba el Plan Nacional de Desarrollo, respecto al apartado de Grupos Vulnerables son, en términos generales, los siguientes:

- 17.1** Fortalecer proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.
- 17.2** Avanzar en el concepto de seguridad social para ampliar el alcance y cobertura de los programas de gobierno enfocados a los grupos vulnerables.
- 17.3** Focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, priorizando a quienes viven en estado de pobreza.
- 17.4** Insertar a los adultos mayores en las actividades productivas.
- 17.5** Identificar oportunamente a los niños y adolescentes en riesgo de calle.
- 17.6** Otorgar apoyo integral a las personas con discapacidad para su inserción a las actividades productivas y culturales, con plenos derechos y con independencia.
- 17.7** Garantizar la disponibilidad de los instrumentos y el personal necesarios para realizar un diagnóstico temprano y canalizar oportunamente a las personas con discapacidad a los servicios de estimulación temprana y rehabilitación.
- 17.8** Procurar el acceso de personas en condiciones de vulnerabilidad a redes sociales de protección.
- 17.9** Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia.

En el Cuadro 3 se enuncian las acciones y los programas más destacados del Segundo Informe de Gobierno, específicamente para la atención de grupos vulnerables y dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2012 (PND).

Cabe destacar que existen programas que se enunciaron en este apartado en el informe de gobierno pasado y que en este no se les dio continuidad; me refiero al rubro 17.9 *Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia*, en el que anteriormente se incluían programas como el de Abasto Rural, que en el segundo informe sólo enuncia que se evaluará la percepción de sus beneficiarios en el apartado de Eficacia y Eficiencia Gubernamental.

Asimismo, falta información de resultados en ciertas acciones, específicamente las que se refieren a los decretos presidenciales en materia de estímulos fiscales.

En el punto 17.3 *Focalizar el apoyo a la población de 70 años y más, priorizando a quienes viven en estado de pobreza*, en este informe de gobierno no se menciona el estado del proceso de credencialización del Inapam. La población adulta mayor beneficiada se vio reducida de 1 183 334 en el 2007 a 728 366 en el 2008; esto último como resultado de la suma de las 504 723 acciones y 223 643 raciones alimenticias que se detallan este año en ese apartado.

Igualmente, no se reporta seguimiento sobre la Expo Feria de Empleo del Adulto Mayor, así como los resultados del Plan de Acción Integral de los Adultos Mayores.

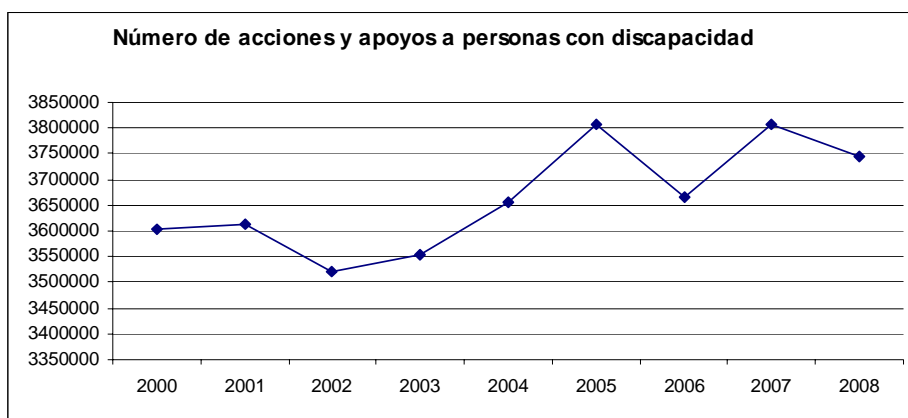
Por su parte, las diferencias de este Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón con las presentadas en el Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox son sustantivas:

- En el Programa de Coinversión Social el gobierno federal invirtió 189 millones de pesos para apoyar 950 proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil en el 2008, mientras que en el 2006 se apoyaron 1 130 proyectos a nivel nacional, beneficiando de manera directa a alrededor de 1.1 millones de personas.
- No se reporta una continuidad de la Coordinación Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil y del Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal.

Cuadro 3

PND	Segundo Informe de Gobierno
17.1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A través del Programa de Coinversión Social, el gobierno federal invirtió 189 millones de pesos para apoyar 950 proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior, centros de investigación y municipios. ▪ El Indesol, mediante la Capacitación a Distancia, transmitió 28 teleconferencias a las 32 entidades federativas, registrando un total de 5 mil asistentes que se profesionalizaron en cuanto a la atención a grupos vulnerables.
17.2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El IMSS y el ISSSTE otorgaron diversas prestaciones a grupos vulnerables en materia de seguridad social como: pago de pensionados, guarderías, tiendas de autoservicio, prevención y promoción de la salud, servicios sociales, culturales y recreativos, entre otros. ▪ El DIF, a través del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable, canalizó a organizaciones de la sociedad civil 1 930 apoyos económicos, brindó actividades recreativas a 15 372 personas en los Campamentos Recreativos del DIF. ▪ Sedesol apoyó mediante el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a 5 millones de familias que viven en condiciones de pobreza extrema, ▪ Se incluye también en este apartado, sin mayores resultados, el Programa a Jornaleros Agrícolas.
17.3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se están atendiendo a 1 562 771 beneficiarios adultos mayores a través del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales de Sedesol. Este programa apoya con 500 pesos mensuales a los usuarios. ▪ Se creó el Instituto Mexicano de Geriátria.
17.4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El INAPAM reportó entre sus acciones 498 convenios de colaboración institucional, 3.7 millones de servicios en beneficio de la población adulta. ▪ Se otorgan estímulos fiscales a los contribuyentes que emplearon a personas de 65 años o más de edad, sin informar desde el año pasado el padrón de empresas y el número de empleados beneficiados. ▪ Se efectuaron 504 723 acciones y se otorgaron 223 643 raciones alimenticias a un promedio de 461 adultos mayores mediante los Centros Nacionales Gerontológicos y Casa Hogar para Ancianos del DIF.
17.5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Programa de Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle: “De la Calle a la Vida”, implementado desde el gobierno de Vicente Fox, reporta cifras menores de beneficiados que las cubiertas en los primeros años de su implementación. Es decir, en el 2008 se ha beneficiado a 4 543 niñas y niños con acciones de atención directa y a otros 510 de forma indirecta en 17 proyectos, cuando en el Sexto Informe de Gobierno se reportó: “Los impactos generados a partir de la aplicación de este programa se han diversificado... Ello se ha visto reflejado en coberturas iniciales de 5 400 niñas, niños y adolescentes, a cerca de 30 mil en promedio en los ejercicios subsecuentes”. ▪ El Programa para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil, realizó reuniones, campañas y eventos en las que participaron 11 605 personas, sin saber sus resultados palpables.
17.6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se integró el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad; no se reportan resultados reales. ▪ Se elaboró el Programa de Trabajo y Capacitación para Personas con Discapacidad 2008-2012, que tiene como propósito garantizar el desarrollo y la aplicación de políticas de inclusión laboral y autoempleo para las personas con discapacidad. No se reporta aún ningún resultado. ▪ El Ejecutivo federal otorgó un estímulo fiscal consistente en conceder a los contribuyentes que empleen a personas con discapacidad una deducción adicional, sin informar desde el año pasado el padrón de empresas y el número de empleados beneficiados.
17.7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se concluyó la integración del Programa Tamiz Auditivo Neonatal e Intervención Temprana 2007-2012, cuyo objeto es que todos los niños que nazcan en las unidades médicas del sector salud tengan acceso a servicios de detección oportuna de hipoacusia y sordera. En marzo del presente año se inició con la primera etapa de capacitación al personal médico. No se reportan resultados. ▪ Se finalizó la elaboración del Programa de Atención a la Salud de las Personas con Discapacidad 2007-2012. ▪ Se realizaron 2 617 299 sesiones de terapia física, ocupacional y de lenguaje a 76 219 personas con discapacidad. En ese mismo periodo se expidieron 27 612 credenciales del Programa de Credencial Nacional para Personas con Discapacidad.

Gráfica 2



Considera las acciones destinadas a las sesiones de terapia de rehabilitación, a las ayudas funcionales que son las prótesis otorgadas a las personas que padecen alguna discapacidad y las consultas.

17.8	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sólo se realizaron acciones a través de organizaciones de la sociedad civil y se suscribieron una serie de convenios.
17.9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se distribuyeron 3 193 728 despensas en apoyo a 532 288 beneficiarios mediante el Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables. ▪ Se está reorientando la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria, que desde el informe de gobierno pasado es un programa que no tiene resultados. ▪ Se mejoraron los menús y la calidad de los desayunos entregados por el DIF a partir de las conclusiones a las que se llegó en el "7° Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario"

- Los migrantes dejan de ser grupos vulnerables. Sólo se mantiene el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, y desaparece del apartado el Programa de Educación Primaria para Niños Migrantes y el Programa 3 X 1 para migrantes.

Familia, jóvenes y niños

Familia

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 se define a la familia como aquella institución que es pilar central en la formación y realización de los individuos.

Por tal motivo, se plantean una serie de necesidades que ayuden a consolidar los procesos de formación y realización familiar. Desarrollar, conforme al objeti-

vo suscrito en el Segundo Informe de Gobierno, una política pública dirigida a la familia, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante su promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.

Lo anterior a través de cuatro estrategias que se enuncian en el Cuadro 4, así como los principales avances establecidos en el Segundo Informe de Gobierno 2008.

Jóvenes

Implementar, operar y evaluar políticas públicas transversales a través de la coordinación interinstitucional, a fin de generar sinergias que garanticen el desarrollo integral de calidad y equitativo de los jóvenes y lograr así que sean actores protagónicos y definitorios del rumbo de la nación, son los objetivos planteados

Cuadro 4

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012	Segundo Informe de Gobierno 2008
Estrategia 18.1. Impulsar el fortalecimiento de las procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, así como las instituciones públicas y privadas que proporcionen servicios asistenciales a población vulnerable, además de proporcionar el tratamiento adecuado a los problemas que se enfrentan en materia familiar.	<ul style="list-style-type: none"> • El Modelo Nacional de Educación Familiar del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) reporta tener 1 520 orientadores familiares que beneficiaron, durante el periodo 2007-2008, a 19 400 personas. • Asimismo, el SNDIF ha atendido 438 denuncias de maltrato infantil en el Distrito Federal, beneficiando a 250 menores. • En el primer trimestre del presente año, se presentó el proyecto “Portal de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia”. • El 16 de mayo se presentó el modelo de Ley de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.
Estrategia 18.2. Mejorar la condición nutricional de las personas que requieran apoyo para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Se prevé que el Programa de Apoyo a Zonas Prioritarias llegará a 200 mil familias. • El Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo otorgó 1 068 678 despensas a 178 113 familias en 431 municipios. Este mismo Programa en el 2007 reportó una entrega de 1 278 458 despensas en 709 municipios.
Estrategia 18.3 Desarrollar indicadores para el seguimiento y la evaluación del impacto de las acciones de perspectiva familiar.	<ul style="list-style-type: none"> • Hasta ahora no se publicaron datos que muestren la efectividad de las políticas públicas y los programas que se están implementando, sólo se realizaron las siguientes acciones: <ul style="list-style-type: none"> • Se publicaron la <i>Estrategia de fortalecimiento familiar</i> y el <i>Diagnóstico de la familia mexicana</i>. • Se elaboró el libro de análisis <i>Reflexiones sobre la dinámica familiar en México</i>.
Estrategia 18.4. Asignar recursos específicos para la aplicación de una perspectiva familiar.	<ul style="list-style-type: none"> • Se desarrolló el Plan de Difusión de la Perspectiva Familiar y Comunitaria.

en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. Esto a través de tres estrategias que se enuncian en el Cuadro 5, así como los principales avances establecidos en el Segundo Informe de Gobierno 2008.

Cabe mencionar que con el fin de fortalecer a la familia para fomentar el bienestar juvenil y su debida integración a la sociedad, se mencionaron las acciones realizadas por el Programa de Prevención de Adicciones y reportadas en el Primer Informe de Gobierno 2007.

De la misma forma, desaparecieron programas como el de Fortalecimiento al Trabajo Juvenil, que en el 2007 reportó la coordinación de 159 dependencias que ofrecieron 42 076 vacantes.

Cuadro 5

<i>Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012</i>	<i>Segundo Informe de Gobierno 2008</i>
Estrategia 19.1. Fortalecer a la familia para fomentar el bienestar juvenil y su debida integración a la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), presentó el Programa de Juventud que entregó 91 455 tarjetas de descuento "Poder Joven". • Los Centros de Integración Juvenil atendieron a 3 751 800 personas con acciones de prevención y tratamiento, a través del Programa de Tratamiento con Buprenorfina y el Programa de Atención a la Salud de la Adolescencia. • En la Semana Nacional de Promoción de la Salud de la Adolescencia se atendió a 100 mil adolescentes. • 200 adolescentes se convirtieron en capacitadores en la estrategia de Grupos Adolescentes Promotores de la Salud. • Se otorgaron 3.7 millones de consultas integrales en el Sistema de Cartillas Nacionales de Salud.
Estrategia 19.2 Ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, así como promover su inserción laboral.	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes con Oportunidades beneficiaron a 1 239 705 jóvenes.
Estrategia 19.3. Edificar una cultura cívico-democrática que fomente la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la no violencia.	<ul style="list-style-type: none"> • El IMJ logró la participación de 1 711 jóvenes. • La Red Nacional de Radio y Televisión Poder Joven que cuenta con 99 programas a lo largo del territorio nacional. • Se realizó la campaña Nacional de Prevención del VIH/Sida por televisión y radio a nivel nacional. • Se realizó, en coordinación con diversas organizaciones de la sociedad civil, la Primera Marcha Internacional contra el Estigma, la Discriminación y Homofobia.

Niños

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 se establece como objetivo en este rubro:

[...] promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.

Para lograr dicho objetivo se desarrollaron, además del Programa Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, las acciones realizadas por el Sistema Nacional DIF, que alcanzaron una cobertura de 27 416 niños, niñas y adolescentes trabajadores y 34 763 niñas y niños considerados en riesgo; se realizaron diversas actividades a fin de cumplir las cuatro estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (Cuadro 6).

Cuadro 6

<i>Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012</i>	<i>Segundo Informe de Gobierno 2008</i>
Estrategia 20.1. Incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado de nutrición en menores de cinco años con desnutrición o en riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Atención a Menores de Cinco Años en Riesgo, No Escolarizados, otorgó apoyos a 378 236 menores de cinco años. ▪ El Programa de Atención a la Salud del Niño atendió a 8.6 millones de menores de cinco años, vigiló el crecimiento y el desarrollo de 1.6 millones de menores, realizó 5.9 millones de acciones de promoción de la lactancia materna y la alimentación complementaria; integró a 1.1 millones de niños a la dieta familiar al año de edad, dio 17.9 millones de dosis de desparasitación intestinal, entre otras.
Estrategia 20.2. Impulsar una coordinación interinstitucional para la atención del fenómeno de la migración infantil.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Instituto Nacional de Migración capacitó a 64 oficiales de protección a la infancia. ▪ En colaboración con diversas organizaciones de la sociedad civil, el UNICEF y autoridades, se logró un impacto en la atención de 9 679 niñas, niños y adolescentes. ▪ Sin entrega de resultados desde el 2007, continúa la integración del Sistema de Información para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados. <p>Es de recalcar que en este rubro no se entregaron los resultados del Proyecto de Frontera Sur en cuanto al Convenio de Colaboración entre el INM, el SEDIF, Chiapas y el SNDIF.</p>
Estrategia 20.3. Promover la instalación de los Comités de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en aquellas entidades donde no se encuentran operando.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se reflejan resultados de los comités de Seguimiento y Vigilancia de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en las entidades federativas.
Estrategia 20.4. Desarrollar mecanismos que mejoren sustancialmente los procesos de adopción y que faciliten y promuevan los procesos de integración y desarrollo familiar.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se realizaron tan sólo 25 sesiones con 239 asistentes en el marco del Programa de Escuela para Padres Adoptantes. ▪ Se reintegraron 59 niñas, niños y adolescentes a su familia y se concluyeron 14 adopciones en el D.F.

Cultura, arte, recreación y deporte

Cultura

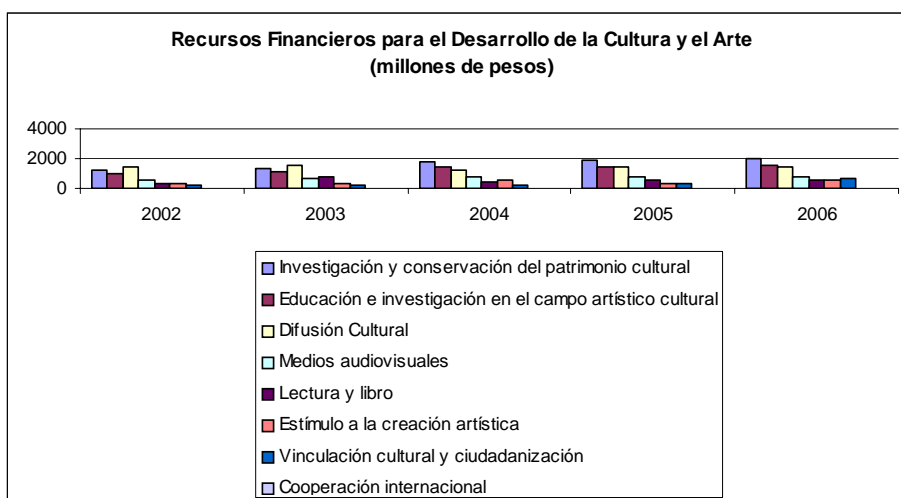
En el anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno sólo se reportan los recursos destinados al desarrollo de la cultura y el arte hasta el año 2006, distribuidos como se muestra en la Gráfica 3.

Esto es porque a partir de este sexenio las categorías sobre la distribución de los recursos cambiaron (Cuadro 7).

De acuerdo con la UNESCO:

La cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden (UNESCO, 1982: Declaración de México).

Gráfica 3



Considera las acciones desarrolladas por las entidades del subsector cultural, entre las que destacan: Conaculta, INAH, INBA, Imcine, ECHASA, Canal 22 y Radio Educación, entre otras.

Cuadro 7

Rubro según Plan Nacional de Desarrollo	2007	2008	Diferencia
Patrimonio y diversidad cultural	2 149.9	2 082.5	-67.4
Infraestructura cultural	838.5	559.1	-279.4
Promoción cultural nacional e internacional	1 751.6	2 601.6	850
Estímulos públicos a la creación y el mecenazgo	402.4	521.0	118.6
Formación e investigación	1 662.1	1 598.6	-63.5
Esparcimiento cultural y fomento a la lectura	400.3	680.6	280.3
Cultura y turismo	115.3	17.7	-67.4
Industrias culturales	878.1	1 098.6	-279.4

Por esta razón, el objetivo 21 del Plan Nacional de Desarrollo es lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfruten de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte del pleno desarrollo como seres humanos. Por consiguiente, en este Segundo Informe de Gobierno se reportaron las siguientes acciones:

Para que la población pueda apreciar, reconocer y disfrutar de las artes y las manifestaciones culturales, se continuó con la implementación del Programa de Apoyo a Infraestructura Cultural de los Estados, en la que se soportaron 46 proyectos con 109.1 millones de pesos.

El Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Cultural terminó el proyecto de restauración y adaptación arquitectónica del Museo Nacional de las Culturas, además de realizar trabajos de rehabilitación en el Palacio de Bellas Artes, en la Biblioteca Vasconcelos, museos como el Nacional de Arte de San Carlos, Nacional de la Estampa, de Arte Moderno, de Arte Contemporáneo Rufino Tamayo, entre otros.

Se entregó 13.8% más de apoyos que en 2007 para el Programa de Estímulo a la Creación y al Desarrollo Artístico, además de apoyarse 7 925 proyectos de desarrollo cultural a través del Programa de Desarrollo Cultural Municipal.

Conforme a los estímulos a la creación y mecenazgo, el Fonca mediante el Sistema Nacional de Creadores, apoyó a 328 artistas. Es decir, 86 artistas menos respecto al último año del sexenio del presidente Vicente Fox.

De igual manera, el Fonca entregó estímulos a 338 artistas, uno más que en el 2007.

Sobre la difusión artística y cultural, en el Segundo Informe de Gobierno se reportaron 378 193 actividades, a las que asistieron alrededor de 34 millones de personas, es decir, 2% más que en el año anterior. Sin embargo, esta cifra quedó

muy por debajo del último año del sexenio pasado con 780 980 actividades de difusión que representaron una afluencia cercana a los 47 millones de personas.

Por otra parte, a fin de apoyar a los centros comunitarios fortaleciendo su capacidad educativa y de difusión de las artes y la cultura, se realizaron diversas acciones para preservar el patrimonio cultural y artístico:

- El INBA restauró 1 470 metros cuadrados en 26 murales y 2 260 piezas artísticas de diversa factura y soporte.
- El INAH registró 5 382 sitios arqueológicos y monumentos históricos más que en el 2007, para obtener un acumulado de 137 340 sitios registrados y catalogados.

Para fomentar la lectura en nuestro país, la Red Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP) reportó los mismos 7 211 espacios de operación que en septiembre del 2007. Cabe destacar, que el último gran avance que se hizo fue en el sexenio del presidente Vicente Fox, con un incremento de 1 101 bibliotecas a dicha red.

Mediante el Programa de Acceso a Servicios Digitales en Bibliotecas Públicas, más de 3 mil bibliotecas cuentan con tecnologías de información, esto es, 11.1% superior a lo alcanzado en el periodo anterior.

A través de 6 220 salas de lectura se atendió a 4 271 669 personas, cifra similar a la registrada en el 2006 con 4 millones, aunque más alta a la del 2007 con 2.8 millones de personas.

Por último, con el objetivo de realizar un extenso programa cultural con motivo del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución, se ha puesto en marcha el portal México 2010. El INAH definió los contenidos de las rutas culturales de la Independencia, maderista y zapatista, que incluyen la conservación y difusión del patrimonio cultural, además de continuar con el proyecto de teatros centenarios.

Recreación

Para impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento, el INBA realizó 593 cursos y talleres de artes plásticas, escénicas y literarias entre la población, principalmente en el Distrito Federal. Lo anterior a pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 se establece que uno de los

objetivos es llevar esta recreación a todas las regiones del país, además de que se dejaron de impartir los cursos del Cenart, el cual reportó 33 en el Primer Informe de Gobierno.

Deporte

Fomentar una cultura de recreación física que promueva que todos los mexicanos realicen algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática es el objetivo en este punto, planteado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el segundo año de gobierno del presidente Calderón se informó de las siguientes acciones:

- Se realizaron los Primeros Juegos Deportivos Nacionales Escolares de Nivel Primaria 2007-2008, en el que participaron 3.7 millones de alumnos de 21 498 escuelas públicas y privadas.
- A través del Programa de Centros del Deporte Escolar y Municipal se canalizaron 24.5 millones de pesos distribuidos entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.
- En agosto se puso en marcha la estrategia nacional “Actívate, vive mejor”, a través de la Feria de la Actividad Física con la participación de 30 estados de la república y el Distrito Federal. En ese mismo mes, se estimó una erogación de 26.2 millones de pesos en este programa, lo cual implicó una

Cuadro 8
Recursos financieros para el deporte en millones de pesos

Año	Total	Conade	Comité Olímpico Mexicano	Confederación Deportiva Mexicana	Resultados competencias internacionales		
					Oro	Plata	Bronce
2000*	670.3	556	74.8	39.5	1	2	3
2001	661.8	520.8	82.4	58.6			
2002	794.7	651.7	53	90			
2003~	840.5	740.5	40.9	59.1	20	27	32
2004*	820.7	693.7	46.1	80.9		3	1
2005	674.5	592.3	0	82.2			
2006	731.9	655.7	0	76.1			
2007~	1561.2	1439.3	31.7	90.2	18	24	31
2008*	1530.9	1437.2	53.6	40.1	2		1

Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, septiembre de 2008.

participación de más de 7.5 millones de personas. Destaca que en el 2007 se erogaron tan sólo 5.2 millones de pesos, pero con la participación de 10.4 millones y 24.5 millones de personas en el 2006.

- Se benefició a 2 352 deportistas de alto rendimiento de disciplinas convencionales y 1 851 del deporte adaptado; ello significó un incremento de 8% del total de deportistas beneficiados, respecto al mismo lapso del año anterior, pero muy por debajo de los 7 272 atletas beneficiados y reportados en el Sexto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox en 2006.
- El Centro Nacional de Alto Rendimiento tiene una matrícula de 50 alumnos a nivel primaria, 76 de secundaria y 268 de bachillerato de las 32 entidades federativas. Además, la Conade apoyó con becas a 2 236 atletas.
- También el Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento-Compromiso Integral de México con sus Atletas, entregó 66.5 millones de pesos para 68 becas de entre 8 y 45 mil pesos, pago de entrenadores, cubrir gastos en competencias y concentraciones, complementos e insumos médicos, material deportivo, vestuario y calzado deportivo y 7 millones para reserva de futuros atletas.
- Adicionalmente, se otorgaron 35.8 millones de pesos para 410 atletas de 28 disciplinas.

Agua

Francisco J. Sales Heredia

El problema de la administración de los recursos naturales es creciente en nuestro país. Uno de los objetivos repetidos durante los últimos sexenios ha sido el de resolver el problema de propiciar desarrollo manteniendo los recursos naturales saludables. La idea de desarrollo sustentable establece que es posible realizar tal equilibrio, sin embargo los datos en nuestro país no son nada alentadores. La desertificación aumenta, el agua no es adecuadamente tratada, se sobreexplotan los acuíferos y no existe una cultura de cuidado. Ante tales retos, los esfuerzos tienen que ser, como en muchos otros objetivos, exponenciales, sin embargo son crecientes y paulatinos, pues implican cambios sociales fuertes.

Una forma de medir el nivel de cuidado que se da al agua es el tratamiento de las aguas residuales urbanas o agrícolas. El monitoreo que se hace de la calidad de tales aguas muestra que aún hay mucho trabajo por hacer en la construcción de plantas de tratamiento y en la adecuada administración del uso del agua tanto en ciudades como para uso industrial y agrícola.

La mala calidad de los cuerpos superficiales de agua se refleja en el nivel de eficiencia de los organismos operadores de agua y saneamiento que administran los recursos hídricos del país, entendiéndose éstos desde los municipales hasta los federales. El informe reporta un avance de un punto porcentual anual, teniendo una eficiencia en 2008 de 38.2 por ciento.

El Segundo Informe de Gobierno reporta un importante avance en el mapeo de los recursos hídricos del país, con el consecuente desarrollo de programas y de proyectos de infraestructura específica por cuenca para lograr un mejor manejo del recurso vital.

Los programas incluyen ahorro y mejor uso del agua, mejoras administrativas en los organismos pequeños, normas oficiales para inyectar agua a los mantos

Cuadro 1
Evaluación de la calidad del agua, 2004-2007
(porcentaje de estaciones de monitoreo en cuerpos de agua superficiales)

Concepto	Unidad de medida	2004	2005	2006	2007
Demanda Bioquímica de Oxígeno a cinco días (DBO5)					
Estaciones monitoreadas	Estaciones	380	370	443	437
Excelente calidad	Porcentaje	41.3	42.0	40.4	38.2
Buena calidad	Porcentaje	21.8	22.0	25.3	30.2
Aceptable calidad	Porcentaje	21.3	19.0	17.6	17.6
Contaminada	Porcentaje	10.3	12.0	11.3	9.4
Fuertemente contaminada	Porcentaje	5.3	5.0	5.4	4.6
Demanda Química de Oxígeno (DQO)					
Estaciones monitoreadas	Estaciones	360	360	429	397
Excelente calidad	Porcentaje	24.0	26.0	19.5	21.9
Buena calidad	Porcentaje	18.5	17.0	18.9	23.7
Aceptable calidad	Porcentaje	19.6	18.0	23.8	21.9
Contaminada	Porcentaje	26.2	28.0	26.8	22.4
Fuertemente contaminada	Porcentaje	11.8	11.0	11.0	10.1

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Comisión Nacional del Agua.

freáticos, creación de zonas de veda de agua, puesta al día del registro nacional de aguas y creación de bancos de agua. Respecto a obras de infraestructura para la administración y saneamiento, el informe reporta 23 grandes obras en el país: uno de mejora integral de la gestión; cuatro de abastecimiento de agua para aumentar la capacidad y calidad del agua que llega a algunas zonas urbanas, y 18 plantas de tratamiento de aguas residuales.

El segundo informe se centra en reportar los avances del Plan Hídrico Nacional que surgió a partir del Plan Nacional de Desarrollo. Tales avances muestran una mejora en el diagnóstico de los problemas nacionales en torno al agua y el inicio de una serie de programas y obras que se realizarán durante los próximos cuatro años para lograr mejorar el manejo de nuestros recursos hídricos.

Bosques y selvas

El Segundo Informe de Gobierno da cuenta de los avances y el fortalecimiento del programa ProÁrbol, líder de la actual administración en este aspecto. Se reporta que de acuerdo con la FAO, el país tiene una superficie forestal de 139.6

millones de hectáreas de selvas, bosques, zonas áridas y otras asociaciones forestales. Sin embargo, el ritmo de deforestación fue de 400 mil hectáreas anuales entre 1990 y 2000 y al 2005 ha disminuido a un promedio de 314 mil hectáreas.

ProÁrbol, que reunió en un solo programa reglas de operación y diferentes programas de apoyo, ha logrado con un presupuesto de 5 mil millones de pesos anuales reforestar en los dos años que lleva en marcha aproximadamente 530 mil hectáreas anuales.

El programa promueve el fortalecimiento de las asociaciones forestales comunitarias, integra nuevos productores y promueve que se desarrollen como frontera con las zonas agrícolas. De igual modo, promueve el manejo ambiental de los bosques y selvas, pagando a las comunidades por su administración y cuidado, al igual de promover la entrada al mercado de bonos de carbono.

Es de destacar que el programa ha tenido un éxito singular al atraer casi 5 mil proyectos a nivel nacional y financiar casi 130 mil hectáreas de plantaciones forestales en los dos años que ha funcionado. El éxito es considerable si tenemos en cuenta que es una inversión recuperable entre 5 y 25 años, dependiendo del tipo de plantación.

Sustentabilidad ambiental: ordenamiento territorial y cambio climático

María Guadalupe Martínez Anchondo

Hablar de desarrollo sustentable en el país es pensar en un país con población sana, con acceso a alimentos, a la tierra, sea ésta para vivir dignamente y/o para cultivar; un país donde se viva con seguridad, con garantías; un Estado competitivo, un país en el que se puedan disfrutar los espacios públicos, se disfrute la naturaleza y se conserve; donde se use el suelo según su capacidad, se brinde bienestar y calidad de vida a la gente que habita. Hablar de la naturaleza en términos puros ya no es posible, porque interactúan en ella personas que generan productos, intercambian mercancías en los distintos ambientes y ecosistemas.

La política ambiental, vista de manera integral, ha permitido lograr avances en la conservación y en el desarrollo sustentable. Los cambios que se han implementado en cada sexenio han sido producto de acuerdos y convenios internacionales; hoy el cambio climático es considerado un problema de seguridad estratégica. La premisa básica en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 es la búsqueda del desarrollo humano sustentable.

La agenda del desarrollo ambiental del gobierno de Felipe Calderón está enfocada a la construcción económica que sea compatible con las políticas de conservación y protección ambiental, en el marco del PND en su dimensión social, económica y política. A partir de este instrumento se planeó el Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012. El tema de cambio climático ha sido incluido por primera vez en dicho plan en su eje rector 4 dedicado a la sustentabilidad ambiental, con lo cual queda constancia de que el gobierno de México reconoce que cada vez es más urgente atender el impacto de las emisiones de gas efecto invernadero (GEI), tema discutido en la reunión anual del Grupo de los Ocho (G8+5) en julio de 2008 celebrada en Tokio, Japón.

El caso particular al que hemos de referir el presente artículo es un análisis del desarrollo sustentable en lo concerniente al ordenamiento ecológico y cambio climático del segundo informe presidencial (2007-2008) y el vínculo entre lo realizado por el presidente Vicente Fox en el gobierno pasado y el actual en los temas antes mencionados.

Ordenamiento ecológico

De acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente (Legepa), el ordenamiento ecológico es una herramienta que plantea el establecimiento de líneas estratégicas para adecuar las actividades de uso del suelo, en función de las características propias y de vocación que cada una de las regiones o zonas del país presenta, determinando para ello diversos esquemas de regionalización, por cuencas hidrográficas, por provincias ecológicas, por tipos de vegetación, etcétera.

En el segundo informe se señala como objetivo identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico y marca acciones descritas de manera muy general y fragmentada que no permiten cuantificar los resultados en la implementación, ejecución y evaluación de programas para promover y llevar a cabo el ordenamiento ecológico en regiones prioritarias.

Existen cuatro modalidades de ordenamiento ecológico: 1. La que caracteriza a todo el territorio es de carácter indicativo y se denomina general; 2. Cuando aplica a dos o más municipios, a todo un estado o parte de dos o más estados, es regional; 3. Cuando actúa sobre un municipio es ordenamiento local, y 4. Los ordenamientos marinos. Por tanto, el nivel de competencia también difiere en relación con la modalidad de cada ordenamiento mencionado. En el Cuadro 1 se muestran los avances señalados en el segundo informe del presidente Felipe Calderón en materia de ordenamiento ecológico. En la mayoría de los casos los proyectos se implementaron en el 2008, por lo que sus resultados no se han visto.

En general los proyectos se circunscriben a tres líneas generales:

- Estrategias de manejo territorial. Se basan en el aprovechamiento del paisaje, el cual busca asegurar la dotación de bienes y servicios que provean de satisfactores a la comunidad para su desarrollo (espacial y temporal).

Cuadro 1
Ordenamientos ecológicos realizados o en proceso durante 2007-2008

<i>Ordenamiento</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Acciones</i>
Secretaría de Marina	Aguas oceánicas	Se realizaron 20 estudios que comprenden 14 888 acciones de investigación oceanográfica y meteorológica, levantamientos hidrográficos, elaboración de cartas náuticas, así como de inspección y vigilancia para la identificación de fuentes contaminantes.
Estudio técnico del Programa de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca de Burgos	Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	Mediante este programa se busca orientar la inversión federal y estatal hacia los sitios adecuados y compatibilizar el desarrollo de las actividades productivas y los asentamientos humanos, en particular la actividad gasífera, con la conservación de las especies de aves residentes, migratorias y marinas, así como de la fauna cinegética.
Ordenamiento Ecológico Marino y Regional	Del Golfo de México y Mar Caribe	Concluyeron las fases de caracterización y diagnóstico por parte del comité de ordenamiento formado por representantes de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, de los sectores productivos, de las instituciones de educación superior e investigación y de las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil.
Formulación o actualización de los programas de ordenamiento ecológico en municipios con potencial de desarrollo turístico	En Quintana Roo (Solidaridad, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Cozumel) y en Baja California Sur (La Paz y Los Cabos)	De estos programas se expidió la actualización del decreto de Isla Mujeres y se actualizó el de Cozumel, cuya emisión es atribución del municipio. En el caso de Los Cabos y La Paz, se trabaja para que a finales de 2008 finalice
Apoyar la formulación de los ordenamientos ecológicos de cinco estados y 10 municipios costeros prioritarios, este año se iniciaron nuevos procesos regionales y locales	En Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Jalisco, Nayarit, Sonora, Tabasco y Veracruz	En estos procesos se apoya técnica y económicamente a las autoridades locales. La asesoría técnica consiste en la revisión de términos de referencia y estudios, así como la organización y ejecución de sesiones de comité y talleres participativos a lo largo del proceso de ordenamiento.

Fuente: Datos obtenidos de www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008, pp. 415-416).

- Que posean un marco normativo e institucional interno (una capacidad de gobierno local), reconocido por la Constitución y la Ley Agraria.
- Que mantengan un conocimiento amplio sobre los recursos, fenómenos, procesos, territorios, historia, etcétera, indispensable en la formulación de estrategias de manejo.

Como ejemplo se detalla el proceso de un ordenamiento ecológico en la modalidad local realizado en Oaxaca (Figura 1). Una cosa es establecer las normas y estrategias para el manejo del territorio, y otra es establecer programas de ma-

Figura 1



Fuente: www.semarnat.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

nejo que permitan aterrizar estas ideas e integrarlas a las formas de producción y desarrollo; las políticas públicas del gobierno deben ser una certeza en la planeación. Es decir, los instrumentos de política ambiental como el ordenamiento territorial, además de la evaluación de impacto ambiental y la evaluación de riesgo ambiental, contribuyen a dirigir la política pública ambiental, que no debe quedar en lo deseable y lo posible de realizar.

Retos para el proceso de ordenación territorial y la gestión regional

El ordenamiento ecológico forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sustentable. Es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio. Asimismo, es un proceso técnico, administrativo, porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades econó-

micas, sociales y el desarrollo físico espacial, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada *calidad de vida*.

Durante el gobierno de Vicente Fox se realizaron 17 programas relacionados con el ordenamiento ecológico; sin embargo, cabe destacar que a diferencia del plan anterior, actualmente en el PND (2007-2012) es uno de los temas más importantes, el cual se encuentra reflejado en una de las estrategias fundamentales del desarrollo sustentable:¹ realizar el ordenamiento ecológico del territorio nacional, que hasta la fecha representa 50% del país a nivel de estudio técnico.

Cambio climático

El cambio climático significa un desafío político, económico y social. El viejo modelo productivo de industrialización que comenzó con la revolución industrial, desde el siglo XIX, dejó de ser sostenible con el consumo creciente de combustibles fósiles. Actualmente es un reto internacional por las implicaciones y costos económicos que representa para la salud pública, la economía y la calidad de vida en general.

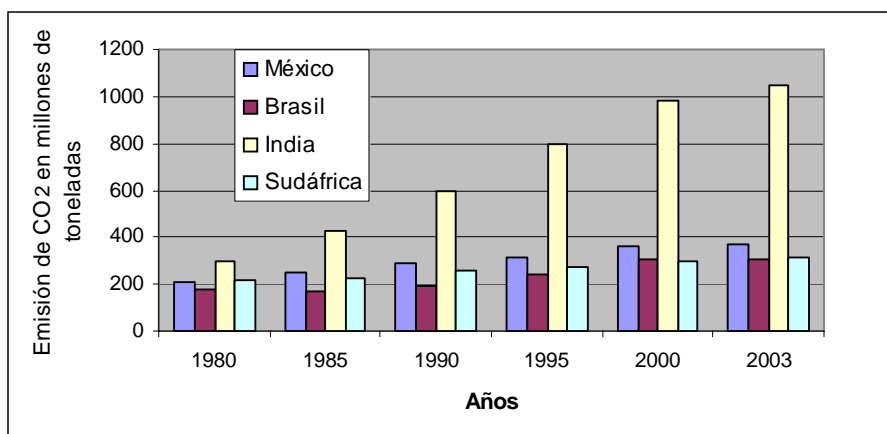
Los compromisos de México en la reducción de gases como el CO₂ lo sitúan en el lugar de tener que cumplir con los acuerdos de Kioto;² será más barato que no cumplir, además de llevar al país al desarrollo de energías renovables, con la consecuente reducción de la dependencia energética, un tema no muy claro en el informe, pero que de acuerdo con los datos que ofrecen las dependencias, se encuentra en este proceso.

Los datos del Segundo Informe de Gobierno son estadísticas que la OECD ofrece para dar un panorama internacional en materia de emisiones de bióxido de carbono (CO₂) sólo por consumo de fósiles. Para su comprensión se han elaborado dos gráficas: la Gráfica 1 revela que las emisiones de países como México, Brasil, y Sudáfrica son relativamente bajas en comparación con la India, que ha triplicado la generación de CO₂ en poco más de dos décadas.

¹ Según el Instituto Mexicano para la Competitividad, la sustentabilidad es el segundo factor más importante para la atracción y retención de inversiones, después de la legalidad.

² Es un pacto firmado por los gobiernos en la Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático celebrado en 1997 y en el que los firmantes se comprometen a reducir, entre 2008-2012, en un 5.2% la cantidad de emisiones a la atmósfera de gases contaminantes por parte de los países industrializados y que son los causantes del efecto invernadero.

Gráfica 1
Comparaciones internacionales de indicadores seleccionados
Emisiones de bióxido de carbono entre países con menor emisión de CO₂



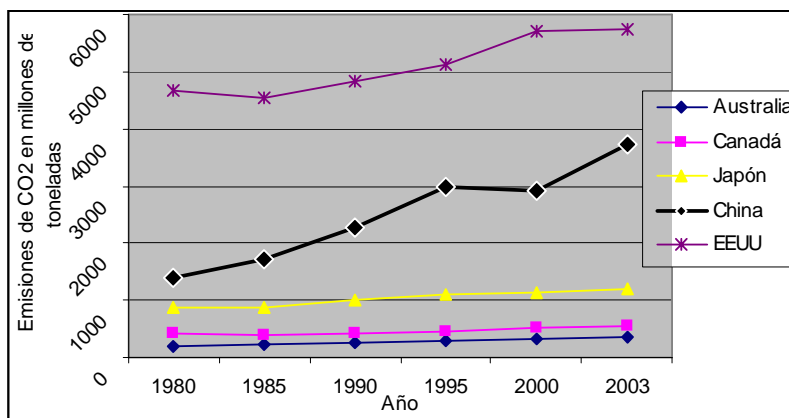
Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, www.segundoinforme.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

En la Gráfica 2 se observan los cinco países con un ascenso considerable en la emisión de CO₂; las cantidades son rebasadas respecto al grupo de países como México, Brasil, India, Sudáfrica, Canadá y Australia. En el caso contrario se encuentran los países que han disminuido la emisión de bióxido de carbono en un periodo de más de 20 años, como es el caso de Bélgica, República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Luxemburgo, Suecia y Reino Unido. Las políticas seguidas por cada uno de los países han sido realizadas bajo los compromisos adquiridos desde el Protocolo de Kioto en el 2005 con el apoyo de 141 países. La diferencia entre Estados Unidos, junto con China y el resto de los países, es que estos dos países no ratificaron los acuerdos.

Los esfuerzos a favor de la sustentabilidad ambiental trascienden fronteras, por ello las políticas internacionales en la materia se han enfocado a diversas acciones, señala el segundo informe, como la creación del Programa Ambiental de la Frontera Norte (2008-2012); la Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental, basada en tres áreas prioritarias: cambio climático, biodiversidad y competitividad ambiental.

Crear una mayor sensibilidad social respecto de la necesidad de luchar contra el cambio climático es una prioridad que debe ser implementada en los progra-

Gráfica 2
Comparaciones internacionales de indicadores seleccionados
Emissiones de bióxido de carbono entre países con mayor emisión de CO2



Fuente: Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, www.segundoinforme.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).

mas de educación ambiental y en la práctica en la gestión ambiental. Para ello se conformó en la administración del presidente Felipe Calderón un Sistema Nacional de Gestión Ambiental, que permite tener un mayor avance en el sistema de comunicación, información, agilidad en los trámites, servicios y autorizaciones de proyectos. A finales del 2007 se tenía un avance del 20% en el diseño del sistema; se estima concluir en el 2011. Sin duda este proyecto permitirá, en muchos sentidos, avanzar en el tema de la competitividad, en la transparencia y rendición de cuentas, temas centrales para el desarrollo del país.

Política Exterior

La política exterior de México en los segundos informes de gobierno de los presidentes Felipe Calderón y Vicente Fox¹

Arturo Maldonado Tapia

Una de las formas de analizar el informe de gobierno es contrastarlo con lo reportado en el mismo periodo por su antecesor, considerando que tanto la actual administración como la pasada surgieron del Partido Acción Nacional; la comparación tendría que mostrar similitudes en la política, cosa que no sucede.

Para el presidente Fox los objetivos de política exterior en su segundo año fueron los siguientes:

- Política exterior para los nuevos tiempos.
- Presencia de México cada vez más eficaz, reconocida y respetada en el mundo.
- Renovado multilateralismo, sin menoscabo de la soberanía del Estado.
- Impulso a una ambiciosa estrategia para lograr la integración y el desarrollo armonioso de México y las naciones hermanas de América Central.
- Identificación de convergencias políticas, principalmente con naciones de Europa, América Latina y los países miembros del mecanismo APEC.
- Promoción y defensa, con congruencia y firmeza, de los intereses de México y los derechos de las y los mexicanos en el extranjero.
- Establecimiento de un acuerdo integral con Estados Unidos que otorgue legalidad y seguridad a nuestros migrantes.
- Afianzamiento de nuestras asociaciones estratégicas, diversificación de nuestras relaciones internacionales y ampliación de la presencia de nuestro país en los foros multilaterales.

¹ Extractos seleccionados del Segundo Informe de Gobierno, 2001.

Ante la creciente integración económica en bloques regionales y la fuerza de la globalización, la pasada administración se declaró convencida de que era posible conciliar una política de principios con una política de intereses reales que garantizara la independencia, asegurara la naturaleza soberana de nuestras decisiones y promoviera la seguridad nacional.

En este contexto fue que se buscó que las instituciones diplomáticas de nuestro país diversificaran y profundizaran los vínculos con otras naciones para ubicar a México en una mejor posición en el escenario internacional, y consolidarlo como puente estratégico entre regiones y naciones, impulsando a la vez un renovado activismo en foros multilaterales a fin de contribuir al establecimiento de un orden internacional basado en principios y reglas que, por su carácter universal, trascienden la visión tradicional de soberanía estatal y alientan un nuevo sentido de comunidad entre los pueblos.

Se reiteró la tesis de que debido a sus características económicas y geográficas, México era, al mismo tiempo, punto de origen, tránsito y destino de migrantes, por lo cual el gobierno mexicano reconoció la valía del trabajo de los mexicanos que viven en Estados Unidos, y los beneficios que aportan a nuestro país.

A través de sus representaciones en el mundo, se reforzó la imagen de México como un país democrático, tolerante y seguro, reflejando la transparencia, la pluralidad y el vigor de nuestros procesos políticos, económicos, sociales y culturales.

Una prioridad de la agenda internacional de México fue la de velar por la protección de los derechos humanos y el respeto de las libertades fundamentales de los mexicanos en el exterior.

En el marco de las relaciones con América Latina, el presidente de México sostuvo 32 encuentros con mandatarios latinoamericanos y caribeños, en visitas bilaterales o en el marco de foros multilaterales y se realizaron 13 reuniones bilaterales y de comisiones mixtas.

En cuanto a las relaciones con Europa, entre septiembre de 2001 y agosto de 2002 se realizaron 46 reuniones bilaterales con representantes de las naciones y organismos de Europa. En 28 de ellas participó el presidente de la república.

La política exterior de México en el Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa²

Para el presidente Calderón, sus objetivos de política se pueden expresar de la siguiente forma:

- Más México en el mundo y más mundo en México.
- Aumentar el comercio internacional, el turismo y las nuevas tecnologías.
- Atraer inversiones productivas que generen más empleos y oportunidades para que los mexicanos puedan vivir mejor.
- Política exterior responsable.
- Apuntalar el desarrollo económico y social de México.
- Defensa de los derechos humanos e intereses de los mexicanos en el exterior.
- Reposicionamiento constructivo de México en el escenario mundial y regional.
- La política exterior, palanca del desarrollo nacional.
- Insistencia en la necesidad de una reforma migratoria integral que reconozca las aportaciones de nuestros paisanos a la economía de Estados Unidos.

Se buscó consolidar la posición de México en América Latina como un actor indispensable en los procesos de concertación, lo que permitió restablecer los equilibrios regionales y fortalecer el diálogo para alcanzar mayores niveles de integración.

Se participó activamente para colocar en la agenda de los organismos regionales el combate a la delincuencia organizada y fortalecer la cooperación internacional en contra de este enemigo común.

Para consolidar una cultura de respeto de los derechos humanos, entre octubre de 2007 y abril de 2008, el gobierno, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas, participó en la elaboración del Anteproyecto del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. Con la publicación de este programa, el gobierno federal cuenta con un documento fundamental de política pública transversal, al que estarán sujetas las dependencias que lo integran, para la promoción y respeto de los derechos humanos.

² Extractos seleccionados del Segundo Informe de Gobierno, 2007.

Aunado a lo anterior, se concreta un compromiso adquirido en el marco de la firma del Acuerdo de Cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Para el año 2015 México, como Estado miembro de las Naciones Unidas (ONU), se comprometió en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del 2000 a cumplir con los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Con el propósito de cumplir con éstos, el gobierno federal ha implementado el programa “Vivir mejor”, el cual es una estrategia de política social que concentra todos los programas y acciones del gobierno para lograr un desarrollo humano sustentable.

Con base en los ejes de acción del programa “Vivir mejor”, la Secretaría de Relaciones Exteriores realiza las siguientes acciones:

- Protege y brinda asistencia consular a las comunidades mexicanas en el exterior.
- Promueve y defiende los intereses de México en el Sistema de Naciones Unidas y demás foros multilaterales que se ocupan de temas globales.
- En coordinación con el gabinete económico, coordina la agenda económica y la promoción comercial de México en el exterior, así como la cooperación internacional.
- Coordina la política exterior de México en materia de derechos humanos y democracia.

Para fortalecer la presencia de México en el mundo, durante el periodo septiembre de 2007 a agosto de 2008, el presidente de la república realizó 14 giras internacionales y sostuvo 43 entrevistas con jefes de Estado y/o gobierno.

Principales acciones específicas en materia de política exterior³

En el siguiente apartado se describen algunas de las más importantes acciones realizadas por la administración del presidente Felipe Calderón, contenidas en su Segundo Informe de Gobierno, y que dan cuenta de acciones específicas en materia de política exterior:

³ <http://www.informe.gob.mx>

La política exterior, palanca del desarrollo nacional

- En 2007, al amparo de los Programas de Cooperación Técnica y Científica que coordina la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se ejecutaron 694 proyectos de cooperación internacional, de los cuales 79 iniciaron actividades durante el primer semestre de 2008, 64.6% más que lo realizado en los primeros seis meses de 2007.
- En el contexto de la relación México-Canadá destaca la evolución del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales. El programa benefició en 2007 a 14 288 trabajadores; para 2008 se espera un crecimiento mayor considerando que a junio se han incorporado 12 382 trabajadores.

Democracia efectiva y política exterior responsable

- México avanzó en las negociaciones para adecuar el tratado trilateral suscrito con Colombia y Venezuela con el propósito de profundizar un acuerdo bilateral México-Colombia.
- Con Europa, en mayo de 2008, México concluyó la adecuación del TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).
- En Asia, en octubre de 2007, México e Israel concluyeron las negociaciones sobre la modificación del TLC, en operación desde julio de 2000.

Promoción de la convergencia de tratados comerciales

- Con base en los mecanismos de los TLC, suscritos por México, el gobierno federal busca fortalecer una mayor integración regional y los intercambios comerciales, así como consolidar la armonización de reglas y diversos procedimientos, a fin de fomentar un comercio exterior amplio y justo que elimine las barreras proteccionistas impuestas a las exportaciones de los países en desarrollo. Entre los principales logros alcanzados se encuentran los siguientes:
 - En el primer semestre de 2008 México participó activamente a fin de impulsar la negociación de la Agenda de Doha para el Desarrollo en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

- México y Perú reactivaron las negociaciones encaminadas a establecer un TLC con el propósito de consolidar la apertura de mercados e impulsar la integración regional económica en América Latina.
- Para incrementar la presencia comercial de México en Asia-Pacífico, la región mundial con mayor dinamismo económico, se reactivaron las negociaciones para un TLC México-Corea a través de una ronda de negociación en diciembre de 2007 en la ciudad de México, además de otra realizada en Corea en junio de 2008.

México en la construcción del orden mundial

Durante el periodo septiembre de 2007-agosto de 2008, sobresalen las siguientes acciones a favor de la paz, los derechos humanos y la seguridad internacionales:

- En el marco del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH), México apoyó las negociaciones en torno a la elaboración de un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular para su aprobación por la Comisión.
- Mantuvo su candidatura para la reelección al CDH para el periodo 2009-2012, en tanto que, en marzo 2008, Héctor Fix Fierro, jurista mexicano, fue electo para formar parte del Comité Asesor del Consejo.
- En el 6° periodo de sesiones de la Asamblea de los Estados Parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) celebrado en Nueva York, del 30 de noviembre al 14 de diciembre de 2007, México refrendó su apoyo en favor de la plena y eficaz actuación de la CPI.
- En temas relacionados con el desarme nuclear, químico y biológico, así como la no proliferación de dichas armas, México participó en más de 50 reuniones en el marco de 10 foros u organismos regionales y multilaterales especializados en dichos temas.
- El Foro Económico Mundial sobre América Latina se celebró en Cancún los días 15 y 16 de abril de 2008.
- Se fortaleció la presencia de México en los organismos económicos regionales y multilaterales. México asumió la presidencia del Consejo del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA); la vicepresidencia del Comité Interamericano Contra el Terrorismo de la

Organización de los Estados Americanos; el secretariado permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y fue electo director ejecutivo titular para el bienio 2008-2009 del Consejo de Gobernadores del Fondo Común de Productos Básicos (FCPB) y ocupará una de las cinco vicepresidencias del Consejo.

*Reforzar y extender los lazos políticos, económicos
y culturales con América Latina y el Caribe*

La política exterior de México se ha dirigido a reforzar y extender los vínculos económicos con América Latina y el Caribe. Entre septiembre de 2007 y agosto de 2008, destacan las siguientes acciones:

- El 28 de mayo de 2008 se celebró en Honduras la Reunión sobre Cambio Climático y Medio Ambiente de Centroamérica y el Caribe. En este contexto, los presidentes de México y Guatemala dieron a conocer la firma de un contrato de compra-venta de energía eléctrica entre ambos países.
- En el marco del Programa de Integración Energética Mesoamericana, sobresalen las actividades del proyecto para la construcción de la Refinería Mesoamericana y para fortalecer la colaboración energética entre México y los países miembros.
- México fue sede de la Segunda Conferencia de los Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (20 y 21 febrero de 2008).
- El presidente Calderón participó en la Cumbre Regional sobre Drogas, Seguridad y Cooperación en Centroamérica, Caribe, Colombia, México y Venezuela, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia el 1 de agosto de 2008.

Construir alianzas estratégicas con Europa y la Unión Europea

Con Europa se logró avanzar en el diálogo constante y al más alto nivel con nuestros principales socios comerciales y con aquellos con quienes se busca consolidar

una relación económica de mayor alcance en el futuro. De las acciones realizadas para lograr ese propósito destacan:

- En el marco de su participación en la V Cumbre América Latina y El Caribe-Unión Europea (ALCUE), el presidente Felipe Calderón, además de presidir la IV Reunión Cumbre México-UE (Lima, Perú, mayo de 2008), sostuvo encuentros con los primeros ministros de Finlandia, Polonia y de Países Bajos, así como con el presidente del gobierno español, y con el alto representante de la política exterior y de seguridad común y secretario general del Consejo de la Unión Europea (UE).
- En el marco de la Cumbre del G8-G5 en Hokkaido, Japón, en julio de 2008, el mandatario mexicano sostuvo encuentros con el presidente del Consejo de Ministros de Italia y con el primer ministro del Reino Unido.

Asia-Pacífico

La región Asia-Pacífico juega un papel fundamental en los esfuerzos del gobierno para impulsar el desarrollo económico y social del país y posicionar a México como un actor importante y responsable en el escenario regional y mundial. Por ello, se fortaleció el diálogo político y la cooperación, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral.

- Se profundizaron las asociaciones estratégicas establecidas con China, Corea y Japón; se estableció una asociación privilegiada con la India y se impulsaron los vínculos con Australia, Nueva Zelanda y el Sudeste asiático con una visión integral y de largo alcance.

Medio Oriente y África

Con base en las directrices de política exterior orientadas a lograr un mejor posicionamiento de México en el mundo, se continuaron las acciones contempladas en la estrategia de acercamiento hacia África, Medio Oriente y Asia Central.

- Con el fin de ampliar la presencia de México en la región, se estableció una embajada en Pakistán y otra en Nigeria, así como un consulado general en Dubai. Como resultado de la intensificación de los contactos con esas regiones, los gobiernos de Azerbaiyán y Libia decidieron abrir embajadas en México.
- México participó en las sesiones de la Unión Africana (UA) celebradas en Etiopía (enero de 2008) y en Egipto (junio y julio de 2008).

Mexicanos en el exterior y migración

La presencia de la red consular de México en el mundo está conformada por 72 secciones consulares, 32 consulados generales, 34 consulados de carrera y 152 consulados honorarios. En Estados Unidos se cuenta con 49 representaciones consulares, incluida la sección consular de la embajada en Washington, D.C. Entre septiembre de 2007 y agosto de 2008 se realizaron las siguientes actividades:

- Se puso en funcionamiento el consulado de México en Nueva Orleans, Louisiana, Estados Unidos, y se elevó de rango las oficinas consulares de México en Leamington y Calgary, Canadá, así como la de Guangzhou en la República Popular China.
- Con la finalidad de reforzar la infraestructura de los consulados, a través del servicio de atención telefónica Mexitel, de septiembre de 2007 a junio de 2008, fueron atendidas 2 963 576 llamadas, lo que se tradujo en 1 354 995 citas calendarizadas.
- Durante el periodo enero-junio de 2008 las representaciones en el exterior llevaron a cabo las actividades siguientes: se atendieron 65 665 casos de asistencia a mexicanos en el extranjero, 34.2% más que lo observado en igual periodo anterior, de los cuales 65 306 fueron registrados por la red consular de México en Estados Unidos y 359 se generaron en el resto del mundo.
- Se expidieron 493 493 certificados de matrícula consular de alta seguridad. Dicho documento es aceptado en más de 470 instituciones financieras como identificación personal, para realizar transacciones bancarias o para abrir cuentas. Asimismo, se acepta como identificación en más de 435 ciudades, 1 439 departamentos de policía y 265 condados.

- La red consular mexicana en el extranjero expidió 566 340 pasaportes, lo que representa un incremento de 52% en comparación a lo observado durante enero-junio de 2007; además, se emitieron 1 275 555 en el territorio nacional.
- Las oficinas consulares de México en el exterior efectuaron 1 634 980 actos y servicios consulares.
- A través de 590 unidades que conforman el Programa de Consulado Móvil, se atendió a 174 578 connacionales, 62% más respecto a lo realizado en los primeros seis meses de 2007. Entre los documentos solicitados destaca la expedición de 84 413 pasaportes y 73 624 matrículas consulares de alta seguridad.
- En el marco del Programa de Asesorías Jurídicas a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte se atendió a 258 mexicanos, 56 sentenciados a muerte y 132 que enfrentan procesos judiciales que puedan derivar en ella, así como 13 casos que no calificaron.
- Entre septiembre de 2007 y junio de 2008 se atendieron 10 968 casos de repatriación voluntaria; de éstos 792 fueron enfermos, 9 278 fueron menores y 898 de otros grupos vulnerables.
- El Instituto Nacional de Migración (INM) desarrolló diferentes acciones para la defensa y promoción de los derechos de los migrantes, entre ellas destacan las siguientes: en el marco del Programa de Repatriación Ordenada, Segura y Humana México-Estados Unidos, en el periodo septiembre de 2007 a junio de 2008 el INM apoyó a 440 959 mexicanos que fueron repatriados por la frontera norte del país, resultado 0.5% mayor en comparación con lo realizado en igual periodo anterior. A través del Programa de Repatriación Voluntaria al Interior, cuyo objetivo es contribuir a evitar el fallecimiento de mexicanos que reintenten ingresar a Estados Unidos por zonas desérticas del corredor Sonora-Arizona, fueron repatriados 13 864 mexicanos. También fueron beneficiados 2 012 menores migrantes.
- En el periodo enero-junio de 2008 se realizó un total de 51 443 eventos de repatriación de extranjeros, de los cuales 30 631 se efectuaron al marco del Memorándum de Entendimiento para la repatriación ordenada, digna, ágil y segura desde México a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.
- A través del Programa Paisano, los consulados de México en Estados Unidos y Canadá realizaron actividades de información y difusión a la comunidad mexicana en el exterior, al respecto destaca: entre septiembre

de 2007 y marzo de 2008 se atendió a 162 422 mexicanos residentes en Estados Unidos, con información para visitar a sus comunidades de origen. En el Operativo de Fin de Año 2007 se instalaron 114 módulos en 430 puntos de 203 ciudades y municipios, para atender a 1 073 000 paisanos, y se capacitó a 4 616 servidores públicos.

En el marco del Programa 3 X 1 para migrantes se promueve el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza, determinadas conjuntamente por los actores participantes.

- En este contexto se llevaron a cabo acciones con el fin de promover proyectos en municipios de alta y muy alta marginación, consistentes en reuniones de planeación estratégica con los clubes de migrantes, en las que se desarrollaron las siguientes actividades: informar sobre las condiciones en que se encuentran los municipios de muy alta y alta marginación en los estados de origen; promover la focalización hacia las zonas de atención prioritaria y motivar la formación de clubes de oriundos de estos municipios; presentar y analizar carteras de proyectos que incidan positivamente en estos municipios; fomentar las inversiones en localidades con mayores niveles de marginación y rezago social, que no necesariamente son las comunidades de origen de los migrantes; informar sobre la necesidad de realizar obras que logren mayor impacto en sus comunidades de origen; y elaborar un programa de trabajo que incluya las metas a alcanzar.

Conclusiones

Es evidente que al hacer un recuento general de las acciones que a lo largo de un año lleva a cabo el gobierno en turno en los diferentes rubros de la administración pública respecto a la política exterior, contenidas en los informes de gobierno, se incluyen todas y cada una de ellas desarrolladas por las dependencias que intervienen en este proceso, en este caso la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus embajadas, consulados y representaciones ante organismos internacionales, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, entre otras.

De ahí que al analizar los informes de gobierno nos encontramos con enormes listados de acciones emprendidas que van desde asuntos que pueden ser considerados de rutina o administrativos, hasta cuestiones realmente relevantes y que inciden de manera significativa en el quehacer internacional de nuestro país.

Por ello, en este documento se busca dar a conocer y comparar de manera objetiva las principales acciones que en el segundo año de gobierno de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón han sido acordes con los principales objetivos planteados en esos momentos por nuestro país en materia de política exterior.

Durante el segundo año de gobierno de Vicente Fox se buscó dar un nuevo impulso a las relaciones internacionales de México para, según se señaló, poner al día sus vínculos con otras naciones, promover los intereses del país en el extranjero y participar en la construcción de la arquitectura internacional del nuevo milenio.

Con este propósito, se desarrolló una estrategia para ampliar, profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México que se articuló en torno a seis objetivos principales:

1. Proyección al mundo de una visión diferente de México.
2. Promoción y fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia.
3. Impulso de un nuevo enfoque a la relación con América del Norte.
4. Fortalecimiento de nuestra capacidad para defender y promover los derechos de los mexicanos en el extranjero.
5. Promoción de un mayor activismo en foros y organismos internacionales, así como en regiones cruciales para México.
6. Promoción y cooperación económica y comercial.

En cuanto a la proyección al mundo de la imagen de México y la promoción de la democracia y el fortalecimiento de los derechos humanos, en este período, en efecto México mostró un gran activismo en estos temas, ya que siguió reforzando su imagen en el exterior, por segundo año consecutivo, al valerse todavía del famoso “bono democrático” que se argumentaba permitió el arribo a la presidencia de Vicente Fox.

Adicionalmente, resaltó la participación de nuestro país ante la interrupción violenta del orden constitucional y democrático en Venezuela, es decir, cuando se intentó derrocar al presidente Hugo Chávez, por lo que en abril el Grupo de Río

invocó la Carta Democrática Interamericana, por primera vez, en San José, Costa Rica, y solicitó la convocatoria a una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, a fin de tratar de resolver la crisis política por la que en esos momentos estaba atravesando Venezuela.

En la construcción de una relación estratégica y más profunda con los países de América del Norte, particularmente con Estados Unidos, se dijo que estaría caracterizada por tres cambios esenciales: la introducción de nuevos temas a la agenda; el diálogo con nuevos interlocutores; y el establecimiento de un nuevo marco conceptual.

No obstante, todo quedó en retórica, pues la estrecha relación personal entre el presidente Vicente Fox y su homólogo estadounidense, George Bush, que tanto se ensalzó en México, sobre todo después de haber sostenido en corto tiempo varios encuentros entre ambos, quedó severamente dañada en virtud a un serio error de apreciación cuando nuestro país dudó y, en su caso, demoró más de la cuenta para manifestar su solidaridad al gobierno y pueblo de Estados Unidos con motivo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Algo que tuvo la agravante de que tan sólo unos cuantos días antes del atentado, los mandatarios de México y Estados Unidos sostuvieron una reunión en Washington, D.C., durante la cual hicieron hincapié en la importancia de alcanzar en breve un acuerdo migratorio bilateral como la vía óptima para atender este fenómeno de manera estructural y aprovechar sus beneficios.

Este yerro, ocasionó que ya desde el segundo año de gobierno de Fox, se viniera abajo una de las principales metas a alcanzar en la relación bilateral y uno de los principales objetivos de política exterior de esa administración, como fue la promoción realizada por México para alcanzar un acuerdo migratorio con Estados Unidos como vía óptima para brindar protección a nuestros connacionales en el extranjero y fomentar su desarrollo a través del aprovechamiento cabal del mercado laboral de la región, garantizando el respeto a los derechos humanos y laborales de los migrantes.

En cuanto a Canadá, se señaló que había adquirido una enorme relevancia para México como socio económico e interlocutor estratégico en temas centrales para nuestra política exterior; no obstante, los logros fueron casi nulos y no pasaron de un par de reuniones y firma de acuerdos de poca monta, y lo único que siguió como logro real en la relación bilateral fue de nueva cuenta la continuidad del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales en Canadá que benefició a cerca de 12 mil connacionales.

Como parte de la promoción de un mayor activismo en foros y organismos internacionales, se incluye como uno de los mayores logros el que durante el LVI periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México fue electo miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSONU) para el bienio 2002-2003.

Por último, otro de los logros más sobresalientes del segundo año de gobierno del presidente Fox fue la realización en marzo de 2002, en Monterrey, de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada bajo los auspicios de la ONU, que reunió a más de 160 países miembros de la organización, de los cuales 50 estuvieron representados por sus jefes de Estado y/o de gobierno, y el resto por representantes de los ministerios de relaciones exteriores, finanzas, comercio y de cooperación y desarrollo. Los compromisos establecidos por los países participantes quedaron plasmados en la declaración denominada el “Consenso de Monterrey”.

Por lo que corresponde al segundo año de gobierno del presidente Felipe Calderón, ha sido notorio, en comparación con la política exterior de su antecesor, un perfil más bajo y, salvo las giras internacionales del presidente Calderón, un menor activismo internacional.

Al igual que el gobierno de Vicente Fox, la actual administración se ha inclinado por dar prioridad a los asuntos de índole económica y comercial. Así, se anunciaron como acciones prioritarias el buscar 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 y fomentar un comercio exterior amplio y justo.

En este contexto, se anunció la optimización de la red de acuerdos comerciales internacionales suscritos por México y como un logro la concreción de la asociación estratégica entre México y la Unión Europea, lo que se señaló, fortaleció el diálogo político y las relaciones de comercio e inversión entre ambas partes.

Por otro lado, en cuanto a la principal relación que México mantiene con los demás países, es decir, con Estados Unidos, a pesar de que se vuelve a incluir como parte de las políticas generales en la materia la insistencia en la necesidad de una reforma migratoria integral que reconozca las aportaciones de nuestros paisanos a la economía de ese país. Es evidente que en el segundo año de gobierno de Calderón, a diferencia del de Fox, se trató solamente de un enunciado más, ya que en la práctica no se concretó ninguna acción relevante en ese sentido.

Lo anterior en virtud de que la agenda entre los dos países de alguna manera regresó a temas como el narcotráfico y la seguridad, que durante muchos años caracterizaron la relación bilateral y que por ser causantes de frecuentes roces habían sido ya relegados, aunque debido a la crisis de seguridad pública por la que actualmente atraviesa México de nueva cuenta volvieron a abordarse.

Fue por ello que en materia de cooperación para la seguridad, como resultado de la Cumbre de Mérida celebrada entre los presidentes de México y Estados Unidos, ambos gobiernos resolvieron fortalecer su cooperación en este rubro y plantearon la Iniciativa Mérida.

Se trata de un mecanismo que establece un nuevo esquema de cooperación bilateral que se basa en los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto a la soberanía y jurisdicción de cada nación.

Incluye acciones que cada país desarrolla en su propio territorio en materia de cooperación bilateral y transferencias de equipo, tecnología y entrenamiento con objeto de que México desarrolle y mejore sus propias capacidades en la lucha contra el enemigo común que representa el narcotráfico y el crimen organizado transnacional.

En cuanto a la participación de México en foros y organismos internacionales, se incluyó como uno de los principales logros y que casualmente coincide como logro del segundo año de gobierno del presidente Fox, el haber materializado el apoyo de las naciones de América Latina y el Caribe a la candidatura de México al Consejo de Seguridad de la ONU para la elección que tendrá lugar en octubre de 2008.

Adicionalmente, resaltó el hecho de que nuestro país, según se anunció, en reconocimiento a su capacidad diplomática y liderazgo, fuera designado en septiembre de 2007 coordinador del G5, integrado por Brasil, China, India, Sudáfrica y México, e interlocutor con el G8.

En este contexto, se anunció la búsqueda de una mayor interlocución en el diálogo ampliado con la presidencia del Grupo de los Ocho, en el cual el presidente Felipe Calderón presidió la reunión de los líderes del G5 en Sapporo, Japón, el 8 de julio de 2008 y también nuestro país participó de manera destacada en el diálogo ampliado de la cumbre del G8 en Hokkaido, el 9 de julio.

México también recibió el respaldo de los países de la región para ocupar la Secretaría Pro Témpore del Grupo de Río durante la xx Cumbre del Mecanismo, celebrada en República Dominicana el 7 de marzo de 2008.

Por último, sobresalió en este periodo como uno de los más importantes logros en materia de política exterior, el Impulso del Proyecto Mesoamérica, antes conocido como el Plan Puebla-Panamá.

Como antecedente, los días 27 y 28 de junio de 2008 se llevó a cabo en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, ocasión en la que, a propuesta de México, se aprobaron distintas iniciativas tendientes a favorecer la integración en el área mesoamericana.

Así, por iniciativa de México y en cumplimiento al mandato de los presidentes de la región, se impulsó un proceso amplio de reestructuración y fortalecimiento del Plan Puebla-Panamá, al darse por concluido el periodo de transición de dicho plan y presentarse un mecanismo más fuerte, sólido, moderno y con una mayor capacidad de asumir los desafíos del siglo XXI: el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

R E P O

C R T E

Cámara de Diputados

LX Legislatura