

REPORTE

REPORTE

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Número 26

Septiembre 2009

TEMAS SELECTOS DE LA GLOSA DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO

Volumen 1

POLÍTICA ECONÓMICA

Trabajo y previsión social

Sector rural

Turismo

Infraestructura: comunicaciones
y telecomunicaciones

Transportes

Hidrocarburos

Sector hidráulico

La política de construcción de vivienda

POLÍTICA EXTERIOR

Migración y mexicanos en el exterior

La política exterior en el Tercer Informe de
Gobierno

Volumen 2

POLÍTICA INTERIOR

Procuración e impartición de justicia

Crimen organizado

Derechos humanos

Cuerpos policiacos

Fortalecimiento de la democracia
y modernización del sistema político

POLÍTICA SOCIAL

Superación de la pobreza

Salud

Transformación educativa

Pueblos indígenas

Cambio climático

Presupuesto y crisis

C
E
S
O
P

REPORTE

REPORTE

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Número 26 Volumen 1 Septiembre 2009

TEMAS SELECTOS DE LA GLOSA DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO

1 Introducción

POLÍTICA ECONÓMICA

5 Trabajo y previsión social
José de Jesús González Rodríguez

11 Sector rural
Jesús Mendoza Mendoza

17 Turismo
Octavio Ruiz Chávez

23 Infraestructura: comunicaciones y telecomunicaciones
Salvador Moreno Pérez

28 Transportes
José de Jesús González Rodríguez

34 Hidrocarburos
Iván H. Pliego Moreno

37 Sector hidráulico
Octavio Ruiz Chávez

44 La política de construcción de vivienda
Salvador Moreno Pérez

POLÍTICA EXTERIOR

53 Migración y mexicanos en el exterior
César Augusto Rodríguez Gómez

61 La política exterior en el Tercer Informe de Gobierno
César Augusto Rodríguez Gómez

C
E
S
O
P

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Desarrollo Regional

César Augusto Rodríguez Gómez
Director de Opinión Pública

Saúl Munguía Ortiz
Director de Vinculación y Gestión

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Josué Jijón León
Coordinador Técnico

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo
José Alonso Contreras Macías
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
Jesús Mendoza Mendoza
Salvador Moreno Pérez
Iván H. Pliego Moreno
Octavio Ruiz Chávez
Roberto Vallín Medina
Carlos Agustín Vázquez Hernández
Investigadores

Alejandra Aguilar Jiménez
Elizabeth Cabrera Robles
Luz García San Vicente
Matilde Gómez Vega
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Gustavo Meixueiro Nájera
Coordinador de este número

Alejandro López Morcillo
Gerardo Villegas Rodríguez
Roberto Vallín Medina
Editores

José Olalde Montes de Oca
Asistencia editorial

Introducción

El Tercer Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal se inscribe en el marco de una profunda crisis económica que evidencia los problemas estructurales de la economía del país, especialmente nuestra dependencia de los recursos fiscales provenientes de nuestras exportaciones de crudo y la falta de una recaudación amplia y suficiente. De igual manera, en el año que reporta el Ejecutivo se recrudecieron los delitos del crimen organizado. El gobierno consideró necesaria la presencia del Ejército Mexicano en las calles; la pobreza aumentó debido a la recesión económica y a los altos precios de los alimentos, y por si fuera poco, la epidemia de un virus desconocido de gripe tuvo un fuerte impacto en la economía.

La disminución de los recursos fiscales y los gastos extraordinarios han conducido al Gobierno Federal a proponer al Congreso una serie de reformas a la administración pública que incluyen medidas de austeridad, reestructuración de delegaciones y la desaparición de tres secretarías de Estado. El Ejecutivo ha presentado un proyecto de presupuesto en el que se establecen nuevos impuestos, aumentan otros y se contrae deuda pública con el fin explícito de paliar el aumento de la pobreza y cerrar la brecha fiscal.

Ante tal panorama, el Tercer Informe del estado de la nación reporta avances en múltiples programas gubernamentales que, sin embargo, no permiten apreciar la prioridad que será necesario otorgarles en los próximos años de escasez presupuestaria, dejando esta tarea a los legisladores.

En este número del *Reporte CESOP* hemos escogidos algunos temas del Informe haciendo un breve resumen de éstos y se aporta una perspectiva comparativa y analítica sobre otros temas del mismo. El *Reporte* toma en cuenta la clasificación por materias que determina el artículo 7° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: política económica, política exterior, política interior y política social.

Con relación a la política económica tratamos temas diversos, dando especial énfasis a los temas de promoción del empleo, de infraestructura, de hidrocarburos, telecomunicaciones y vivienda. Todas estas áreas económicas han sido señaladas por el Ejecutivo Federal como centrales para contener, aunque parcialmente, los mayores efectos de la crisis económica, como parte del llamado programa contracíclico.

Respecto a la política interior del país, reportamos sobre seguridad pública y procuración

de justicia, cuerpos policiacos, crimen organizado, derechos humanos y fortalecimiento de la democracia. En todos estos temas se aprecia un ejercicio amplio de recursos destinados a programas específicos con resultados relevantes de reorganización y tecnificación de las fuerzas de seguridad, así como los inicios del cambio del sistema penal mexicano, que pasará de ser un sistema inquisitorio a uno acusatorio y oral, donde el papel del Ministerio Público, de los defensores públicos y del juez cambiará sustancialmente. Sin embargo, también es evidente la magnitud de los problemas de reorganización nacional de los sistemas.

En lo que atañe a la política exterior, las reuniones del Jefe del Ejecutivo con organizaciones internacionales, grupos informales de representantes de las economías más grandes del mundo y con otros mandatarios, han sido múltiples, quizás debido a la reforma legal que no obliga al presidente a pedir permiso al Congreso para ausentarse del país por pocos días.

La política social en tiempos de crisis, y especialmente después de las experiencias del pasado, se convierte en un gran sistema de bienestar que proporciona una red de salvamento mínimo a millones de personas, siendo cruciales para este fin los programas de asistencia social que otorgan beneficios directos en efectivo a las familias pobres. Esta red, sin embargo, no oculta la evidencia de que la pobreza es un problema estructural en el país. A pesar de que la extensión del sistema educativo ha mejorado determinadamente en los últimos años, el Informe muestra una gran necesidad de impulsar el trabajo en las tareas de mejora de la calidad educativa. De igual manera, la salud en forma de servicios y seguros se ha extendido, pero aún se reportan carencias significativas. Tratamos el tema indígena, reportando avances, pero constatando el gran rezago de estos pueblos. De igual manera, se resume el tema ambiental en términos del programa contra el cambio climático.

POLÍTICA ECONÓMICA

Trabajo y previsión social

José de Jesús González Rodríguez

De conformidad con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que instruye a incentivar la creación de empleos en el sector formal, el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social ha planteado tres prioridades alusivas al tema: conservar la paz laboral; fomentar la productividad en las relaciones laborales y la competitividad; y consolidar la previsión social.¹

Las metas de este programa se agrupan en diferentes líneas generales denominadas “ejes rectores”. El primero fue nombrado Estado de Derecho y Seguridad y establece que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), vigilará la aplicación del artículo 123 de la Constitución general, así como de la Ley Federal del Trabajo y de sus reglamentos; el segundo se denomina Economía Competitiva y Generadora de Empleo y busca generar las condiciones que fomenten la creación de empleos en la economía formal; el tercero, llamado Igualdad de Oportunidades, aborda el tema de la igualdad laboral entre mujeres y hombres; y el último se denomina Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable y aborda lo rela-

cionado a la transparencia, la gobernabilidad y los derechos humanos en la materia.

Igualmente, el programa establece 10 objetivos sectoriales que, entre otros objetivos, plantean fortalecer la impartición de justicia laboral; reforzar el respeto a la autonomía y la libertad sindicales y vigilar el cumplimiento de la normatividad en la materia; incentivar la articulación entre la oferta y la demanda; impulsar la creación de empleos en el sector formal; actualizar el marco normativo del sector; fortalecer la seguridad y salud en el trabajo; implementar estrategias para la atención de los jornaleros agrícolas y sus familias; procurar la justicia laboral en defensa de los trabajadores; promover la equidad y la inclusión laboral y facilitar el financiamiento de bienes y servicios de consumo para los trabajadores.

Respecto a los datos que el Tercer Informe de Gobierno reproduce sobre el tema del trabajo y la previsión social en México, cabe señalar que la información sobre el particular se incluye en el apartado Promoción del empleo y paz laboral. De acuerdo con ese objetivo central, el informe del Ejecutivo Federal se enfoca en señalar actividades relacionadas con los siguientes aspectos: *a)* generación de empleos de calidad; *b)* incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral; *c)* equidad e inclusión laboral; *d)* mejor remuneración del trabajo, con capacitación, seguridad y salud; y *e)* conservar

¹ El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2008. El programa fue elaborado por la secretaría del ramo, de acuerdo con las disposiciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y previa consideración del titular del Poder Ejecutivo.

la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial.²

En torno a cada uno de los rubros señalados, el Tercer Informe de Gobierno da a conocer las acciones que la actual administración juzga más relevantes sobre el particular, como la emisión del Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo, convenio que incluye diversas medidas como la ampliación del Servicio Nacional de Empleo (SNE) y el Programa de Empleo Temporal (PET), la creación del Programa de Preservación del Empleo (PPE) y medidas enfocadas a lograr una mayor capacidad de retiro de ahorro en caso de desempleo. Igualmente, en el informe gubernamental se señala la implementación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), del Programa de Fomento al Empleo y la creación del llamado “Portal del Empleo”. Asimismo, da a conocer el Programa Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, el Programa de la Mujer en el Sector Agrario y los programas Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras.

En el informe presidencial se subraya la puesta en marcha de otros instrumentos de política pública encaminados a la creación de empleos, como el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft), el Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto, el Sistema Nacional de Incubación de Empresas, los programas Capital Semilla, Mi Tienda, Mi Tortilla, el Programa de Proyectos Productivos, el Programa de Aceleración de Negocios, el Programa Nacional de Franquicias, el Programa de Empresas Integradoras, el Programa para la Creación de Empleos en Zonas Marginadas y otros diver-

sos programas con denominaciones y características similares.³

Datos sobre empleo, inspección y vigilancia laboral

No obstante los esfuerzos del Gobierno Federal para la creación de empleos de alta calidad detallados en el Tercer Informe de Gobierno, algunos datos recientes generados por el Banco de México permiten visualizar un panorama distinto sobre la generación de este tipo de empleos. Una consulta que esa institución llevó a cabo en agosto de 2009 sobre las expectativas de la economía nacional entre 32 grupos de análisis y consultoría económica del sector privado nacional y extranjero, permite señalar respecto del empleo formal que en lo que resta de 2009 se presentará una importante contracción como consecuencia del deterioro previsto en la actividad productiva en general. Igualmente, el estudio del Banco de México pronostica que el número de trabajadores asegurados en el IMSS se verá reducido al cierre del presente año –de diciembre de 2008 a diciembre de 2009– en cerca de 619 mil personas⁴ (Gráfica 1).

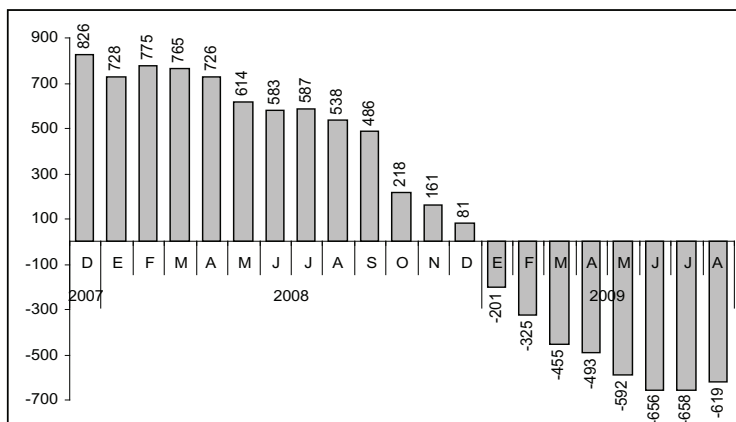
En cuanto a las expectativas sobre el empleo formal que el Banco de México consigna en la encuesta señalada, es de notar que la percepción hacia el futuro se inscribe en un contexto nada optimista, con relación al cual los especialistas consultados por el Banco de México consideran –de forma por demás mayoritaria– que el empleo formal en el país seguirá disminuyendo en los próximos meses (Gráfica 2).

³ *Idem.*

⁴ Banco de México, “Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado, agosto de 2009”, México, septiembre de 2009, 10 p.

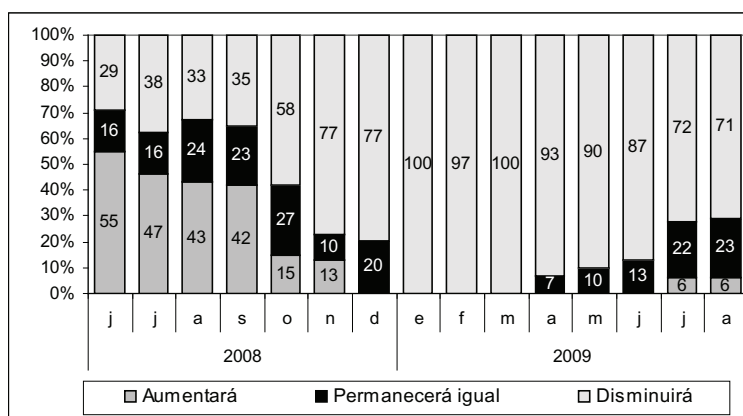
² Presidencia de la República, “Promoción del empleo y paz laboral”, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009, pp. 194-211.

Gráfica 1
Variación en el número de trabajadores asegurados en el IMSS
para 2009 (miles de trabajadores)



Fuente: Banco de México, “Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado, agosto de 2009”, México, septiembre de 2009, p. 8.

Gráfica 2
¿Cómo espera que se comporte el empleo formal en el país
en los próximos seis meses?



Fuente: Banco de México, “Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado, agosto de 2009”, México, septiembre de 2009, p. 9.

Por otra parte, el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012 hace mención recurrente de la inspección y vigilancia de las empresas como uno de los factores que permitirá reducir riesgos de trabajo y salvaguardar la vigencia de derechos laborales.

Así, el objetivo 3 del referido programa señala expresamente, entre otras cosas, que “se

fortalecerá la inspección para incrementar el número de centros de trabajo que cumplan con las condiciones generales de trabajo, de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento establecidas en la normatividad, para así incentivar la productividad y evitar enfermedades y accidentes de trabajo”. Más adelante, el programa establece de forma textual que “es

necesario que la inspección federal del trabajo se fortalezca en aras de una mayor eficacia en la prevención de riesgos de trabajo y en el respeto a los derechos laborales de los trabajadores”.⁵

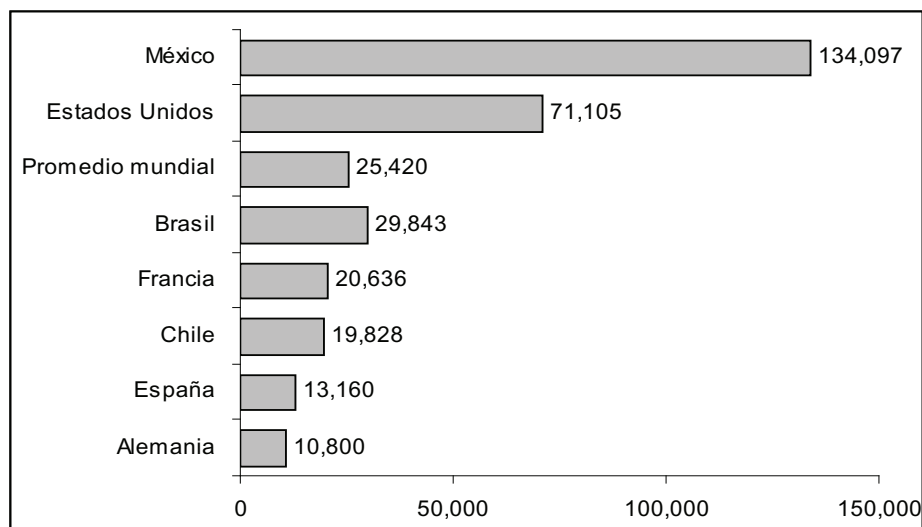
Al respecto, es necesario considerar algunos datos acerca de la situación de la inspección federal del trabajo en México. La gráfica 3 muestra el número de trabajadores por cada inspector laboral en diferentes países, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Igualmente, los datos del Cuadro 1 —que aluden a las inspecciones oficiales a las empre-

sas— ofrecen un panorama del grado de cobertura de las verificaciones a los centros de trabajo en México en materia laboral.⁶

En el contexto relativo a la valoración de los efectos de las políticas públicas en materia de inspección y vigilancia de las empresas para reducir riesgos de trabajo y salvaguardar la vigencia de los derechos laborales, las cifras del cuadro 2 muestran algunos datos correspondientes a los accidentes y muertes derivados de riesgos de trabajo en nuestro país.

Gráfica 3
Número de trabajadores por cada inspector laboral



Fuente: Organización Internacional del Trabajo, “Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo”, 297^a. Reunión del Consejo de Administración, Ginebra, Suiza, 2006, México.

⁵ El tema de la inspección y vigilancia en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social se encamina a atender lo que establece el Eje Rector número 2, objetivo 4; el Eje Rector número 5, objetivo 1 y el Eje Rector número 1, objetivo 1 del Plan Nacional de Desarrollo.

⁶ Sobre el número de inspecciones en materia de seguridad e higiene e inspecciones en materia de condiciones de trabajo y de capacitación y adiestramiento, destaca la diferencia de los datos aportados por la secretaría del ramo y por el titular del Ejecutivo con los datos que presenta la Auditoría Superior de la Federación en el dictamen 07-0-14100-07-0365 “Auditoría a las Acciones de Inspección Federal del Trabajo”.

Cuadro 1
Cobertura de las acciones de inspección a empresas de la STPS

Año	Empresas registradas en el IMSS	Empresas inspeccionadas	Empresas no inspeccionadas	Nivel de cobertura %
2002	804,389	14,701	789,688	1.8
2003	804,389	15,551	788,838	1.9
2004	804,389	13,949	790,440	1.7
2005	802,107	13,403	788,704	1.7
2006	810,181	12,912	797,269	1.6
2007	823,999	15,632	808,367	1.9

Fuente: Elaboración con datos de la Auditoría Superior de la Federación, “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2007”, t. VI, vol. I, México, ASF, 2008, 456 p.

Cuadro 2
Accidentes y muertes laborales registrados en el IMSS

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Accidentes	302,970	278,525	282,469	295,594	309,539	361,244
Muertes	1,361	1,361	1,364	1,367	1,328	1,279

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, “Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2007”, t. VI, vol. I, México, ASF, 2008, 456 p.

Datos para una evaluación del tema laboral en la presente administración

Otro tema esencial en la revisión de las actividades de la administración pública federal es el relativo a la “Promoción del empleo y paz laboral”. Al respecto, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias señala diversos puntos de importancia que —a su criterio— deben ser considerados en la valoración de las actividades del Ejecutivo Federal en 2009.⁷ En torno al tema laboral, el informe señalado lamenta que en ningún momento se haya avanzado en materia de reformas a la legislación del trabajo y que las propuestas gubernamentales en la materia sean simplistas y vagas. Según el documento, ese es el reflejo de un problema presente también en

otras áreas, en las que prevalecen las buenas intenciones, sin que se traduzcan en resultados eficientes. De conformidad con las valoraciones efectuadas por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, la propuesta de reforma laboral respaldada por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), es mejor que la propuesta de la Secretaría del Trabajo, entre otras cosas porque la primera persigue introducir a la legislación términos como *productividad* y *seguro de empleo*. Según la institución aludida, las otras propuestas de reformas a la Ley Federal del Trabajo, como la de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), tienen rasgos muy ideologizados y se encuentran enfocadas esencialmente a temas de carácter sindical.⁸

⁷ El Centro de Estudios Espinosa Yglesias convocó a cerca de 50 especialistas en diferentes disciplinas quienes, en términos generales, otorgaron al desempeño del Poder Ejecutivo una calificación promedio de 5.2.

⁸ Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *Evaluación del desempeño del Poder Ejecutivo*, México, 2009, Fundación Espinosa Rugarcía, ESRU, 169 p.

Respecto a la situación del empleo en nuestro país, el documento elaborado por el centro de estudios aludido califica como negativas las medidas emprendidas por el Ejecutivo para promover el empleo. De igual manera, el texto acusa que la falta de políticas públicas focalizadas trae consigo la falta de ayuda a diversos sectores de la población, como en el caso de los trabajadores de la industria automotriz. Por otra parte, el documento critica el hecho de que no haya una discusión importante en torno al tema de las condiciones de trabajo y que –según la investigación

aludida– las acciones gubernamentales se hayan orientado en esencia hacia la consolidación del corporativismo, sin que el Estado se proponga –según el Centro Espinosa Yglesias– cambiar las condiciones de los trabajadores. Por último, el centro de estudios señala que en la presente administración se advierte una apuesta deliberada de apoyar una política laboral corporativista, sin cambiar las condiciones hacia la libre afiliación, además de que el actual gobierno se ha apoyado en una definición de paz laboral basada en el *statu quo*.⁹

⁹ *Idem.*

Sector rural

Jesús Mendoza Mendoza

En este artículo se comentarán los datos reportados por el Ejecutivo Federal en su Tercer Informe de Gobierno acerca de la situación del sector rural del país.

A manera de introducción, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) resalta al sector rural como estratégico y prioritario para el desarrollo del país.¹ Consideración relevante que, sin embargo, contrasta con los resultados, pues en tanto el 37% de la población vive en localidades consideradas rurales, su participación porcentual del producto interno bruto (PIB) para el año 2007 se acerca al 4%. La tendencia de dicha participación permanece constante desde 1995, presentando una tasa de crecimiento anual para el 2009 de 0.1 por ciento.

La baja participación del sector en el PIB refleja condiciones de baja productividad y de rezago económico, mismo que de acuerdo con el Plan Sectorial de Desarrollo se debe, entre otras causas, a la dispersión en la que se encuentran dichas localidades en todo el territorio nacional, la cual provoca el encarecimiento de bienes y servicios a los que tienen acceso dichas localidades.²

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Economía Competitiva y Generadora de Empleos, p. 113.

² Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.

Los objetivos enmarcados para el sector rural contenidos en el PND en el marco de una economía competitiva, se interconectan con los demás ejes rectores y corresponden a los determinantes contenidos en el Plan Sectorial de Desarrollo, cuyo fin último será elevar la calidad de vida de la sociedad rural mediante el incremento de la competitividad del sector, que garantice una producción suficiente y de calidad, y a su vez garantice el abastecimiento del mercado interno y que se posicione en los mercados internacionales.

A continuación se describen los objetivos, las estrategias y los planes instituidos en la presente administración en correspondencia con los fines antes mencionados, así como el reporte del estado de la situación del sector.

Elevar la calidad de vida de los habitantes de zonas rurales y costeras

Elevar la calidad de vida de los mexicanos es considerado como uno de los objetivos del PND. Para lograrlo el plan propone la articulación y vinculación ordenada y eficiente de los diferentes programas con incidencia en el medio rural, como salud, educación, vivienda,

infraestructura, inversión productiva, entre otros, buscando beneficiar principalmente a las localidades de mayor marginación y a los grupos prioritarios definidos como tales en PND.

El presupuesto aprobado para el Programa Especial Concurrente (PEC) para el Desarrollo Rural Sustentable es una forma de evaluar la prioridad otorgada al sector. Este presupuesto en 2009 ascendió a 235 mil 859 millones de pesos, monto superior en 10.3% en términos reales al presupuesto aprobado en 2008 y del presupuesto otorgado a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), que asciende a 69 mil 954.5 millones de pesos, lo que equivale a un incremento de 4.1% en términos reales con relación a los ejercidos en 2008. Estos recursos, más lo ejercido en 2007 y en 2008, acumulan un total de 191 mil 923.1 millones de pesos.

Los programas implementados por la presente administración para tal efecto son los siguientes:³

- Oportunidades: el programa atiende a 21 millones 239 mil de los 27 millones 253 mil pobres alimentarios y de capacidades en zonas rurales reportados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), lo que corresponde al 80% del total de la población rural que presenta esta condición, en adición al apoyo alimentario “Vivir Mejor”, becas educativas y servicios de salud a comunidades rurales.
- Abasto Social de Leche: de enero de 2007 a junio de 2009 se distribuyeron en estas localidades aproximadamente 521.3 millones de litros de leche a 1.5 millones de beneficiarios.

³ Sagarpa, Primer Informe de Labores, México, 2007.

- Adquisición de activos productivos en su componente de desarrollo rural. Este programa ejerció recursos por 2,596.5 millones de pesos para el apoyo de 37,923 proyectos en beneficio de 231,727 productores. De éstos, 7 mil 417 corresponden a proyectos no agropecuarios, destacándose los de talleres y servicios, actividades turísticas y agroindustrias, entre otros. Este programa tiene el fin de diversificar las actividades económicas en el medio rural para el mejor aprovechamiento de los recursos, promoviendo actividades no agropecuarias que generan empleo, mayor ingreso y un mejor nivel de vida de la población rural.
- Estrategia 100 × 100, que brinda atención a los 125 municipios de menor índice de desarrollo humano.
- Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA): contribuye a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la seguridad alimentaria de manera sustentable en zonas rurales de alta y muy alta marginación a través de proyectos productivos. Este proyecto atiende a 3 mil 946 localidades de 641 municipios de alta y muy alta marginación.

De igual forma, por su relevancia para la atención de la problemática específica del sector, destacan los programas siguientes:

- Apoyo al Desarrollo de Capacidades para la Participación Social en las Actividades Económicas.
- Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios.
- Programa Joven Emprendedor y Fondo de Tierras.

- Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.
- Fondo para el Ordenamiento de la Propiedad Rural (Fonorde).

El Gobierno Federal se plantea abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares, así como mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales.

Asimismo, asegurar la producción de alimentos con calidad para cubrir la demanda interna a precios accesibles a los consumidores y promover una mayor penetración en los mercados internacionales es imperante para el desarrollo del sector rural, y en general es un eje rector del desarrollo económico nacional. Las instancias responsables de este objetivo general reportan los siguientes avances:⁴

Apoyos a la comercialización de productos agroalimentarios: se ejercieron 668.9 millones de pesos para apoyar la comercialización de 414 mil 424 pacas de algodón en cuatro estados (Baja California, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas) y la Región Lagunera, lo que representa un incremento real de 138.9% con relación a los recursos reportados durante el mismo lapso en 2008; se entregaron recursos por un monto de 658.9 millones de pesos para apoyar la comercialización de 2,084.4 miles de toneladas comercializadas, que cuentan con cobertura de precios de cártamo, frijol, maíz (blanco y amarillo), sorgo y trigo (panificable y cristalino), mediante la entrega de los apoyos para agricultura por contrato y esquemas de comercialización.

En materia de coberturas de precios de productos y especies elegibles, se ejercieron 5 mil 639.2 millones de pesos; se logró una cobertura de 10 mil 514.2 miles de toneladas de

maíz, sorgo y trigo, y ganado porcino, con un aumento de recursos de 17.3% en términos reales en comparación con el mismo periodo de 2008.

Programa Nacional de Modernización de la Industria de la Masa y la Tortilla (“Mi Tortilla”). El programa contribuyó a la modernización y capacitación de 5 mil 315 unidades productivas en las 32 entidades federativas del país, de las cuales, durante el periodo enero-junio de 2009, se modernizaron 1,316 tortillerías, 38.5% más que en igual periodo de 2008.

Campaña Nacional contra la Varroasis de las Abejas.

Programas emergentes para reactivar el consumo de carne porcina, que incluyeron el rastreo y monitoreo de granjas y cabezas porcinas.

Detección de enfermedades y calidad agroalimentaria en varios rubros.

Inspección y certificación de calidad alimentaria.

Programa Soporte Componente Innovación y Transferencia de Tecnología: se destinaron 361.5 millones de pesos.

Apoyo a organizaciones sociales: el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C. (INCA Rural), realizó 654 acciones de capacitación presencial y a distancia, con las que se desarrollaron capacidades en 17 mil 792 personas, lo cual, aunado a los resultados obtenidos en 2007 y 2008, y en coordinación con la Sagarpa, comprenden un total de 14 mil 923 acciones y 182 mil 216 beneficiarios, quienes se capacitaron en temas como aplicación del paquete pedagógico audiovisual para maíz y frijol; aspectos gerenciales y de alta dirección; técnico productivos en actividades pesqueras y acuícolas; café y caña de azúcar; preincubación e incubación de empresas y empresarialidad rural. Además, el INCA Rural, en este mismo periodo, prestó sus servicios en

⁴ *Idem.*

programas estratégicos de la Sagarpa como en maíz, frijol, sistemas-productos agrícolas, pecuarios y pesqueros, café y caña de azúcar, además de coadyuvar en la participación de técnicos y productores de organizaciones económicas, empresas y de grupos prioritarios (indígenas, jóvenes y mujeres).

Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural “Organízate”: se avanzó en la consolidación de las organizaciones sociales legalmente constituidas. Al respecto, se otorgaron apoyos económicos para la profesionalización, equipamiento, difusión y gastos operativos de las organizaciones.

Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (Formar): apoyó el desarrollo de más de 250 eventos de capacitación en beneficio de más de 144 mil personas del medio rural.

Programa de Apoyo a Problemas Estructurales: en 2009 se asignaron 2 mil 964.1 millones de pesos, monto que se redujo a 2 mil 741.8 millones para apoyar, hasta con dos pesos por litro, la adquisición de diesel y gasolina, además de esquemas de apoyo al financiamiento de energéticos y fertilizantes.

Proyecto de Infraestructura Eléctrica para Zonas Acuícolas (PIEZA): consiste en reconvertir la actividad acuícola, incrementando sustancialmente su competitividad mediante la sustitución del diesel por el uso de energía eléctrica.

Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (Pidefimer): a través de un presupuesto asignado de 3 mil 848.5 millones de pesos se pretende detonar créditos al sector agropecuario, pesquero y rural por un monto de 31 mil 200 millones de pesos.

Programa de Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural (FIPP): tiene el propósito de propiciar condiciones para que el crecimiento agropecuario, urbano, de servicios, industrial, minero, turístico y ecoló-

gico de la propiedad social sea ordenado y regulado por los esquemas jurídicos previstos en el marco legal.

Financiamiento otorgado por la banca de desarrollo a las actividades agropecuarias, forestal y pesquera a través del Fondo de Inversión de Capital en Agronegocios (FICA) y del Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir).

Sistema de Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA): canalizó créditos por 44 mil 96 millones de pesos, con un incremento real de 30.1% respecto a lo otorgado a junio de 2008 y 52.2% de lo programado para 2009.

Programa de Apoyo al Sector Agroindustrial de la Caña de Azúcar (Proincaña).

Programa de Apoyo a la Industria Harinera de Maíz (Proharina).

Programa para Impulsar la Competitividad de los Sectores Industriales (Proind).

“Proyecto de Inducción al Desarrollo de Infraestructura para el Sector Agroalimentario”.

Programa de Soporte: Proyecto de Inducción al Desarrollo de Infraestructura para el Sector Agroalimentario, Promercado, Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones.

Revertir el deterioro de los ecosistemas

En el marco del desarrollo humano sustentable —que pone de manifiesto el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración— el compromiso adquirido por el sector rural se hace presente en tanto que las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras se desarrollan a partir del aprovechamiento de los recursos de suelo, agua, vegetación y mares; por tanto, estos recursos básicos para la produc-

ción primaria se constituyen en los principales activos productivos de que disponen los habitantes de las áreas rurales del país. En este sentido, resulta necesario promover su uso racional y su aprovechamiento sustentable, es decir, se pretende maximizar las utilidades derivadas de este sector sin comprometer las capacidades y los recursos para las generaciones futuras.⁵

Desde este precepto, los objetivos planteados son: promover el ordenamiento ecológico del territorio y de los mares y costas; conservación de aguas y suelos; prevenir y mitigar el cambio climático; racionalizar el uso de agroquímicos y promover el uso de biofertilizantes; y garantizar la bioseguridad y conservar la agrobiodiversidad. En este contexto se instituyeron los siguientes programas:⁶

- Pesquerías con Planes de Manejo para el Ordenamiento y Conservación de Productos Pesqueros.
- Programa Integral de Inspección y Vigilancia para el Combate a la Pesca Ilegal.
- Componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (Progan).
- Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria.

Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas

Las consultas realizadas por la Sagarpa a la sociedad rural para la elaboración del Plan Sec-

⁵ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.

⁶ Sagarpa, Primer Informe de Actividades.

torial de Desarrollo, concluyó con la necesidad de implementar un marco legislativo para el sector agropecuario y pesquero que detone el desarrollo rural a través de la certidumbre legal y operativa a las actividades económicas. Asimismo, cobra importancia la participación de la sociedad civil organizada a través de los consejos de desarrollo rural sustentable y los sistemas producto en los distintos ámbitos de gobierno en la planeación, definición de prioridades y ejecución de programas en forma ordenada y equitativa para impulsar un desarrollo más equilibrado que genere empleo e ingreso para abatir la pobreza en el sector rural, vinculando la participación de los sectores público y privado del país e integrándolo al contexto internacional.

En concordancia con la aplicación de los planes y programas instituidos por la presente administración para el desarrollo rural y siguiendo las líneas estratégicas antes señaladas, en el cuadro 1 se presenta un resumen de los indicadores en materia de desarrollo rural.

Comentarios finales

El sector rural sigue presentando los niveles más altos de pobreza y, aunado a ello, se exacerba el deterioro de los recursos naturales y la baja productividad del campo mexicano. Aun con los esfuerzos considerables que realizan diversas instituciones, el tema del agro en México no parece haber solucionado sus problemas añejos de falta de seguridad en la propiedad, de falta de insumos a la producción y de articulación de políticas públicas.

La diversidad de programas y la aplicación de recursos requieren, más que de incrementos en los montos de gasto, de una estrategia integral que considere los impactos en el mejoramiento en la calidad de vida de los mexi-

Cuadro 1
Indicadores del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero
2007- 2012

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Empleo e ingreso promedio de los hogares rurales</i>					
Ingreso anual de los hogares del sector rural (pesos 2005)	16989	20574	42994	43106	48405
Nuevos empleos (miles)	56	120	123	-36	130
<i>Seguridad alimentaria</i>					
Millones de toneladas de producción agrícola de los 50 principales productos	158.5	167.3	171.6	176.3	180.9
Millones de toneladas de producción de carne	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6
Millones de toneladas de producción acuícola	236	250	270.3	289.6	295
Índice de Seguridad Alimentaria	93.3	93.6	92.9	92	92
<i>Sanidad alimentaria</i>					
Superficie nacional libre de mosca de fruta (%)	n.d	47	48	49	50
Superficie nacional libre o con baja prevalencia de enfermedades		82	85	87.8	95
Superficie nacional con actividad acuícola atendida		10	56	60	63
<i>Conservación con la agrobiodiversidad</i>					
Número de muestras de especies vegetales resguardadas		12500	16500	20702	35500
Variedades de uso común originarias de México protegidas		30	46	100	150
<i>Acciones para proteger y revertir el deterioro del medio ambiente</i>					
Superficie protegida contra la erosión del suelo (millones de hectáreas)			48	65	65
Proyectos implementados para sustituir energía eléctrica por energía alterna	314	74	145		2040

Fuente: Tercer Informe de Gobierno.

canos, en los incrementos de participación en la producción nacional para asegurar la satisfacción de las necesidades alimentarias, y el dinamismo necesario para lograr un sector

agrario atractivo, al grado de recuperar el interés en las nuevas generaciones por producir y desarrollarse en un sector competitivo y reconocido.

Turismo

Octavio Ruiz Chávez

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el sector turismo

En la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa el turismo es valorado como uno de los ramos de la economía con alta prioridad nacional para la generación de inversión, empleos y combate a la pobreza. Lo anterior se debe a que el turismo puede ser un motor de detonación y transformación mediante una oferta eficaz y el aprovechamiento sustentable de los recursos culturales y naturales. Por tanto, la premisa radica en que todo gasto y acciones del gobierno en el sector turismo deberán contribuir a que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) establece de manera puntual los aspectos específicos con relación al turismo, ubicándolos en el eje de acción 2. Este eje tiene como prioridad el logro de una economía nacional competitiva, productiva, eficiente y generadora de empleos. De ello se desprende el gran objetivo nacional de dicho plan en materia de turismo, el cual busca que nuestro país sea uno de los líderes en dicha actividad mediante el alcance de sus productos, destinos y mercados diversificados, a través de una mayor compe-

titividad de las empresas del sector para lograr servicios de calidad internacional. Con el fin de alcanzar estos objetivos, el PND establece seis estrategias nacionales, las cuales plantean generar inversión, empleo y combate a la pobreza en zonas con atractivos turísticos, bajo la condición de certeza jurídica; asimismo, generar mejoras en la competitividad y diversificación del turismo doméstico que garantice un desarrollo sustentable y ordenado del territorio; generar programas de promoción en relación con la calidad de los servicios turísticos, así como la satisfacción y seguridad de los turistas; fortalecer y actualizar el marco de la legislación en materia de turismo; de igual forma, consolidar los mercados existentes y desarrollar nuevos; y, por último, asegurar un desarrollo turístico integral que mejore las condiciones de vida de los pobladores donde se está llevando a cabo el turismo.¹

La política turística de la presente administración se desprende del PND del presidente Calderón y se encuentra en el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 (PST), que incluye ocho objetivos estratégicos con metas que ayudarán a la evaluación del desempeño

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 120.

y conducción del turismo en México. El PST busca mejorar el posicionamiento competitivo del turismo de México con relación al índice de competitividad de dicha industria planteado en el Foro Económico Mundial, con la meta de pasar del lugar 49 al 39 hacia finales de esta administración, y en el subíndice de ambiente para negocios, del lugar 57 al 50. De igual forma, el Programa Sectorial establece que con el cumplimiento de dichos objetivos se estará reflejando una inversión total privada de unos 20 mil millones de dólares durante la presente administración, con la creación de 125 mil nuevos y mejores empleos anualmente, buscando un incremento de 46.8 al 50% para el año 2012 del porcentaje de mujeres ocupadas en el sector turismo.

En los últimos 12 años nuestro país ha venido fluctuando en una banda de los 20 millones de turistas internacionales al año y con unos 140 millones de viajes de turismo doméstico. El programa estima que para el 2012 nuestro país cuente con 28.9 millones de turistas internacionales con una derrama que alcance los 17 mil millones de dólares y se espera una cifra de 165.8 millones de turistas domésticos con una derrama económica de 918 mil millones de pesos.²

A manera de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales, el gobierno busca alcanzar una inversión pública y privada en turismo de 5 mil 802 millones de dólares en ocho estados de la República para el 2012 (Guerrero, Chiapas, Durango, Tabasco, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí y Oaxaca), entidades con un nivel de pobreza patrimonial de más de 10 puntos porcentuales, superior al promedio en el país.

Para el fortalecimiento en la actualización de la gestión de leyes y reglamentos del sector

² Secretaría de Turismo, Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, p. 8.

y de las disposiciones concurrentes vinculadas con la normatividad ambiental, laboral, de inversión pública y privada, educación, seguridad pública, salud e higiene, se plantea como meta para el periodo 2007-2012 pasar de la posición 48 a la 40 del índice del marco regulatorio (IMR) por acciones directas al indicador de seguridad, y del lugar 47 al 45 del índice de regulación ambiental del Foro Económico Mundial, que considera la exigencia en la aplicación y claridad de las normas y percepción sobre la prioridad del Estado en materia de turismo sustentable.³

En materia de promoción y comercialización de la oferta turística en mercados internacionales y nacionales, el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 tiene como objetivo incrementar la eficiencia publicitaria internacional, pasando de 42.8 pesos por turista internacional (situación en el 2006) a 39.2 pesos para el 2012, lo cual representará una eficiencia de 8.4% para el periodo. Asimismo, se plantea incrementar la eficiencia publicitaria nacional, de 2.6 pesos por turista doméstico en el 2006 a 2.38% para el 2012, lo que representará una eficiencia publicitaria del 8.4% para el periodo.⁴

Respecto a la estimación de los recursos para la ejecución e implementación del Programa Sectorial, el gobierno establece que estarán determinados en los proyectos de presupuesto que de manera anual sean presentados por la Secretaría de Turismo (Sectur) y éstos, de igual forma, estarán sujetos a disponibilidad de los mismos. Los responsables para la ejecución del PST se determinan conforme a las facultades y atribuciones del reglamento interno de la propia Sectur.

³ Meta para el 2012 del Objetivo 3 del Programa Sectorial del Turismo 2007-2012, p. 39.

⁴ Meta para el 2012 del Objetivo 7 del Programa Sectorial del Turismo 2007-2012, p. 42.

Presupuesto para el ramo 21: Turismo

Para el ejercicio fiscal 2009, el sector turismo, representado en el ramo 21 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 (PEF), tuvo una asignación de 4 mil 1.2 millones de pesos, lo que representó un incremento de 18.2% con relación a lo otorgado en el 2008, que fue de 3 mil 382.4 millones de pesos. El presupuesto asignado para el tercer año de gobierno del presidente Felipe Calderón representa el doble (2.2 veces) de los recursos con que contaba la Secretaría de Turismo al inicio de esta administración.

El presupuesto para el sector turismo, de acuerdo con el PEF 2009, contará con 2 mil 258.6 millones de pesos para programas federales, de los cuales 339.2 millones serán para prestaciones de servicios públicos; unos 270.6 millones para planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas; 379.3 millones destinados a la promoción y fomento; 12.1 millones para la regulación y supervisión, y el monto más elevado en este apartado se le asignó a los proyectos de inversión, con una cantidad de 1,078 millones de pesos; para gastos administrativos y de apoyo se asignaron 119.1 millones, y para apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión se destinó la cantidad de 22.2 millones de pesos. Otro gran apartado del presupuesto total para el ramo 21 es el asignado a Programas Gasto Federalizado, cuyo monto asciende a 1,742.6 millones de pesos, destinados principalmente promoción y desarrollo de programas y proyectos turísticos en las entidades federativas, y a ecoturismo y turismo rural, principalmente.

En la tabla 1 se puede analizar el gasto total asignado al sector turismo para el ejercicio fiscal 2009, pero de manera desagregada por órganos administrativos desconcentrados y con referencia al sector central. Así se evidencia

que gran parte del total de dicho presupuesto se concentra en la Secretaría con un monto de 2 mil 390.8 millones de pesos; en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), con una cantidad de 1,024.7 millones, lo que representa una reducción respecto al año anterior de cerca de 13%; en el Consejo de Promoción Turística (CPT), con un presupuesto de 347.8 millones, lo cual refleja un incremento de 18%; el Centro de Estudios Superiores de Turismo (Cestur), con 23.2 millones, en comparación con los 24 millones de pesos que recibió en el 2008; y en Fonatur Mantenimiento Turístico, con un monto de 214.6 millones de pesos, lo que reflejó un incremento de 2.4 veces su presupuesto respecto al año anterior.

De acuerdo con el mismo PEF 2009 para el ramo 21, bajo el análisis económico del destino del gasto total, se destinó el 71% al gasto corriente y el 29% al gasto de inversión.

Resultados primordiales del sector turismo para el 2009

En el apartado 2.9 del Tercer Informe de Gobierno⁵ del presidente Felipe Calderón se detallan los resultados en materia de turismo para el ejercicio 2009. En primer lugar el informe señala, con datos de la Cuenta Satélite de Turismo de México, que el producto interno bruto (PIB) del turismo para el año 2007 presentó un crecimiento anual en términos reales de 1.3%. Asimismo, del total del consumo turístico del país, el 80.4% lo realizó el turismo interno (residentes del país), el 11.9% el turismo receptivo (visitantes internacionales), y el 7.7% restante residentes que viajan al extranjero, denominado turismo egresivo.

⁵ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, "Economía Competitiva y Generadora de Empleos", 1 de septiembre, 2009, pp. 289-298.

Tabla 1
Presupuesto por unidad responsable del gasto 2006-2009
(millones de pesos)

<i>PEF</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Sector Central	707.8	1,293.9	1,811.9	2,390.8
Cestur	10.4	14.9	24.0	23.2
Fonatur-BMO	60.7	60.7	89.8	214.6
CPTM	273.9	278.7	293.9	347.8
Fonatur	174.5	174.5	1,162.8	1,024.7
Total	1,227.3	1,822.7	3,382.4	4,001.2

Fuente: Elaborado con datos de Gustavo Meixueiro Nájera, *Reporte CESOP*, núm. 16, 2008, y actualizado al 2009 con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, del Análisis Administrativo Económico.

El Tercer Informe reporta que de enero a junio de 2009 nuestro país registró un ingreso de 42.6 millones de visitantes internacionales, con una derrama económica de 6 mil 048 millones de dólares. Del total de los turistas ingresados al territorio, 10.7 millones fueron turistas internacionales que pernoctaron al menos una noche en nuestro territorio, dejando una derrama económica de 5 mil 19 millones de dólares, y 31.9 millones de excursionistas internacionales que no pernoctaron en el país, cuya derrama fue de 1,029 millones de dólares. De la totalidad de los turistas internacionales que pernoctaron (10.7 millones) en el territorio, 6.1 millones fueron turistas de internación, representando mayor estadía y un gasto medio de 777 dólares por estancia, contribuyendo en su totalidad en 4 mil 725 millones de dólares. Los restante 4.6 millones de turistas sólo viajaron a la franja fronteriza. En este último dato, si se compara con el mismo periodo, pero del año anterior, se observa que se registra un incremento de 7.7% del número de turistas internacionales que viajaron sólo a la franja fronteriza.

La balanza comercial en materia turística para el periodo de enero de 2007 a junio de 2009 presenta un superávit de 11 mil 996 millones de dólares. Lo anterior refleja un incremento de 66.3% con relación al presentado entre los meses de enero de 2001 a junio de 2003. Sólo para los seis primeros meses de 2008 se presentó un monto superavitario de 2 mil 756 millones de dólares.

Respecto al turismo vernáculo, las llegadas de turistas nacionales a hotel registraron una cifra de 62 millones para el año 2008, la cual representa un incremento de 1.4% con relación al año anterior. Para el año en curso el informe de gobierno del presidente afirma que en los primeros seis meses se recibieron a 26.7 millones de turistas nacionales que se hospedaron en cuarto de hotel.

En materia de empleo en el sector turismo, a finales de junio de 2009 se registró una cifra de 2 millones 140 mil personas empleadas, lo que representa la creación de 30 mil nuevos empleos en el sector desde inicio de la administración del presidente Calderón. Asimismo,

debido a la contingencia de salud (influenza AH1N1), la Secretaría de Turismo, de manera conjunta con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, implementó el Programa de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios, con una cobertura de atención a 58 mil trabajadores en los meses de junio, julio y agosto.

La inversión turística privada en el periodo comprendido de enero a junio de 2009 ascendió a 1,428 millones de dólares, de los cuales el 81.3% fue de capital nacional y el 18.7% restante de inversión extranjera. Por un lado, la inversión se basó principalmente en la ejecución de 141 proyectos, y de éstos el 73.8% se ejerció en destinos de playa, mientras que el 15.5% se realizaron en la frontera norte y el 10.8% en el centro y en la zona maya. Por el otro lado, la inversión turística pública ejercida por el gobierno del presidente Calderón en el primer semestre de 2009 en los estados con mayor índice de marginación fue de 68 millones de dólares, lo que representa un incremento de 36% respecto al mismo periodo del año anterior. De enero a junio de 2009 el Gobierno Federal ejerció 1,485 millones de pesos (29.1% respecto al mismo periodo del año anterior) en los estados para la implementación de infraestructura turística bajo la suscripción de convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos, los cuales, con la participación de los estados y municipios beneficiados, detonaron una inversión total de 2 mil 804 millones de pesos, lo cual representó un incremento de 7 por ciento.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) registró una inversión en materia de infraestructura turística en el periodo de enero a junio de 2009 superior a los 1,160 millones de pesos, lo que, de acuerdo con el Informe, representó un incremento de 107.7% a la que se ejerció en el mismo periodo el año anterior,

cumpliendo así con el 41.9% de la meta programada para este año. En el primer semestre de 2009 Fonatur realizó obras de mantenimiento de la infraestructura turística en sus cinco Centros Integralmente Planeados (CIP): Cancún, Ixtapa, Huatulco, Los Cabos y Loreto. Por otro lado, Fonatur comienza otros cinco nuevos megaproyectos en Sinaloa, Nayarit, Mar de Cortés, Cozumel y Kino Nuevo.

En el 2007 la Secretaría de Turismo, en coordinación con Bancomext, implementó el Programa de Financiamiento para el Sector Turismo. Los resultados observados en el periodo de enero a junio de 2009 reportan un total de 215 empresas (micro, pequeñas y medianas empresas turísticas) apoyadas con un monto total de 216.2 millones de pesos.

Respecto a la actualización y el fortalecimiento del marco normativo del sector turismo, el 16 de junio de 2009 se publicó el Decreto de la Ley General de Turismo, cuyo objetivo primordial es el fortalecimiento de la actividad turística, el establecimiento de las bases de coordinación de los tres órdenes de gobierno, el otorgamiento de facultades a la Sectur para contar con un enfoque integral que incite el desarrollo turístico. Asimismo, la nueva Ley General de Turismo introduce el concepto de ordenamiento turístico del territorio, para dar certidumbre a los inversionistas y protección a los recursos turístico del país.

Con el propósito de contrarrestar el escenario de recesión de los mercados internacionales para el 2009, el Gobierno Federal optó por enfocar la inversión en promover el turismo en los mercados nacional y de Norteamérica, los cuales, según el gobierno, ofrecían un elevado potencial. Debido a la contingencia sanitaria que se presentó por la influenza humana AH1N1, en mayo de 2009 la Sectur, en coordinación con el Consejo de Promoción Turística de México, estableció un programa

de acción e inversión en materia de promoción turística con el objetivo de reposicionar la imagen de nuestro país y reactivar la actividad turística. De igual manera, en junio y julio de 2009 se lanzó una segunda fase de la estrategia de reposicionamiento y reactivación a través de la campaña “Vive México”. La tercera fase de dicha estrategia se implementó en los meses de junio a agosto de 2009 con una campaña internacional de alto impacto, enfocada primordialmente al mercado de Norteamérica, con promoción secundaria en Europa, Asia y América Latina.

Por último, el Informe de Gobierno hace referencia a la estrategia de reforzar la presencia de México en los mercados en los que tiene presencia y difundir a nuestro país en los que no la tiene. En el periodo de enero a junio de 2009 el CPT ejerció una inversión que ascendió a 418.8 millones de pesos, destinada a dicha promoción en Europa, Asia, América Latina, Norteamérica y en el territorio nacional. Asimismo, el Tercer Informe de Gobierno destaca la inversión en materia de promoción turística realizada entre enero de 2007 y junio de 2009, cuyo monto fue de 3 mil 293.9 millones de pesos.

Infraestructura: comunicaciones y telecomunicaciones

Salvador Moreno Pérez

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se considera a la infraestructura como uno de los pilares para lograr el crecimiento económico y la generación de empleo, además de incrementar la inversión en esta materia. En el plan se acepta que la infraestructura es un factor fundamental en la determinación de los costos de logística, así como para contar con una oferta competitiva, suficiente y oportuna de los insumos necesarios para la producción.

Para lograr lo anterior, el Poder Ejecutivo presentó el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 y el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes. Además, a principios de 2008 se anunció la creación del Fondo Nacional de Infraestructura. Estos programas tienen como objetivos principales elevar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura para convertir a México en una de las principales plataformas logísticas del mundo, aprovechando nuestra posición geográfica y nuestra red de tratados internacionales.

En el presente artículo se hace una revisión de los avances reportados en materia de comunicaciones y telecomunicaciones en el Tercer Informe de Gobierno; se destacan los logros más importantes, así como los aspectos pendientes en la materia.

El Tercer Informe de Gobierno subraya que la inversión impulsada por el sector público para el desarrollo de la infraestructura como

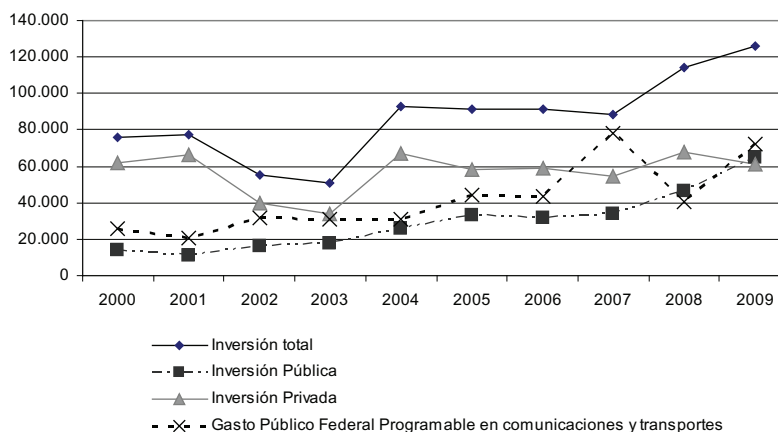
proporción del producto interno bruto ha sido de las más altas y que con los recursos autorizados por el Fondo Nacional de Infraestructura se han apoyado proyectos de infraestructura hidráulica, la modernización de carreteras en varios estados y el apoyo al sistema 3 del tren suburbano del Valle de México.

En materia de telecomunicaciones y transportes el informe señala que la inversión programada para 2009 asciende a 226 mil millones de pesos; de ellos 64 mil 542 millones corresponden a inversión pública y representa 51% de la inversión total (Gráfica 1).

Según la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) el desarrollo de la infraestructura ha sido una de las prioridades en la presente administración por la cantidad de recursos asignados al sector. Los recursos aprobados para inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes en el 2009 ascendieron a 62 mil 700 millones de pesos. De los programas que administra la SCT, la construcción y modernización de carreteras federales es uno de los más importantes, y al que se han asignado 23 mil 319 millones de pesos, que al mes de junio presenta un avance de 31.6% en inversión ejercida (Cuadro 1).

Para el mismo periodo, el Informe destaca la construcción de 14 corredores carreteros, que representaron 487 kilómetros de longitud, 332 kilómetros más de red básica fuera de estos corredores, así como la mo-

Gráfica 1
Gasto e inversión pública y privada en infraestructura de transporte y comunicaciones, 2000-2009 (millones de pesos de 2009)



Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009.

Cuadro 1
Avance financiero de los principales programas presupuestarios 2009

Programas	Aprobación anual (mdp)	Avance (Enero-Junio)	% Avance
Comunicaciones y transportes	62,736.5	19,655.3	31.3
Construcción y modernización de carreteras	23,319.6	7,365.0	31.6
Caminos rurales	16,134.5	4,721.8	29.3
Programa de Empleo Temporal (PET)	1,304.3	871.8	66.8
Conservación y mantenimiento de carreteras	9,031.0	4,399.4	48.7
Prestación de servicios en puertos, aeropuertos y ferrocarriles	12,947.1	2,297.3	17.7

Nota: El total incluye la reasignación de recursos realizada por la Cámara de Diputados para el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, segundo trimestre de 2009, México.

dernización de la red carretera con una inversión de poco más de 4 mil millones de pesos para atender 348 kilómetros y la construcción, modernización y reconstrucción de 2 mil 600 kilómetros de caminos rurales y carreteras alimentadoras.

Además se destacan los siguientes proyectos realizados en el periodo que cubre el Informe: Arco Norte de la Ciudad de Méxi-

co, obra de 170 kilómetros en el tramo comprendido entre las autopistas México-Puebla y México-Querétaro, la obra evita que quienes se trasladan entre el norte y el sur del país crucen la ciudad de México; la modernización de la autopista Irapuato-La Piedad, con cuatro carriles en sus 74 kilómetros de longitud, iluminación en zonas urbanas y la instalación de un sistema de comunicaciones

para emergencias y atención al usuario; y la autopista Amozoc-Perote, con 105 kilómetros que conectan el centro del país con la Sierra Madre Oriental y la zona del Golfo de México cruzando por los estados de Veracruz, Puebla y Tlaxcala.

En el anexo estadístico del informe se estima que al final de 2009 se tendrá una red carretera nacional con alrededor de 366 mil kilómetros con un crecimiento de poco más de 9 mil kilómetros durante esta administración; de éstos, 598 corresponderán a autopistas de cuota, 5 mil 733 a alimentadoras estatales y 4 mil 572 a brechas mejoradas. Los avances son significativos, pero todavía alejados de la meta establecida en el Programa Nacional de Infraestructura que planteó para el 2012 construir o modernizar 17 mil 598 kilómetros de carreteras y caminos rurales, incluyendo 12 mil 260 kilómetros que corresponden a la terminación de 100 pro-

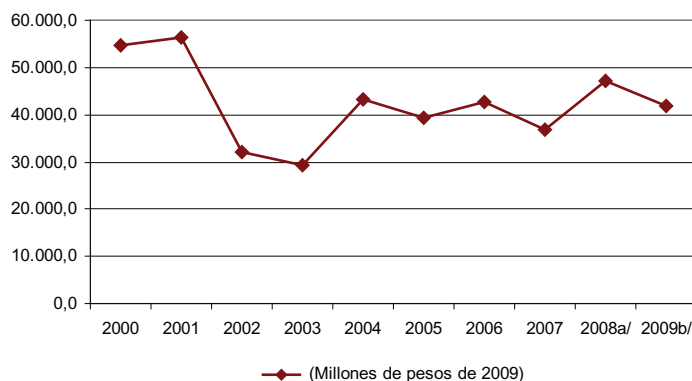
yectos carreteros completos. En el informe también se estima que 21% de la red federal libre de peaje presenta condiciones físicas no aceptables.

En el informe de gobierno no se menciona la afectación que tendrá el recorte presupuestal de 85 mil millones de pesos, ni el hecho de que corresponde recortar 12 mil 637 millones de pesos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.¹

En materia de telecomunicaciones los objetivos de la presente administración son: desarrollar mecanismos y las condiciones para incentivar una mayor inversión en la creación de infraestructura y en la prestación de servicios de telecomunicaciones, además de incrementar la competencia entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura y la disminución de las tarifas.

En la gráfica 2 se aprecia cómo la inversión pública en telecomunicaciones ha veni-

Gráfica 2
Inversión en infraestructura de telecomunicaciones
2000-2009



a/ Cifras preliminares

b/ Meta estimada

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009.

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicado de prensa, 23 de junio de 2009, México. En www.shcp.gob.mx (fecha de consulta: 21 de agosto de 2009).

do disminuyendo en términos reales en los últimos años: alcanzó su máximo en 2001 (56 mil millones) y el mayor descenso en 2003 (29 mil millones); en 2008 se observa una recuperación al alcanzar 47 mil millones de pesos. Sin embargo, en 2009 se estima una caída de 11% con una inversión de 42 mil millones, con recursos tanto públicos como privados. La disminución de la inversión pública, en términos reales, es 51% menor a la de 2008 al pasar de 338 mil millones a 166 mil millones de pesos en 2009.

A pesar de las importantes reducciones, el Informe estima alcanzar 69.3% de avance en inversión pública y privada respecto a la meta establecida en el Programa Nacional de Infraestructura.

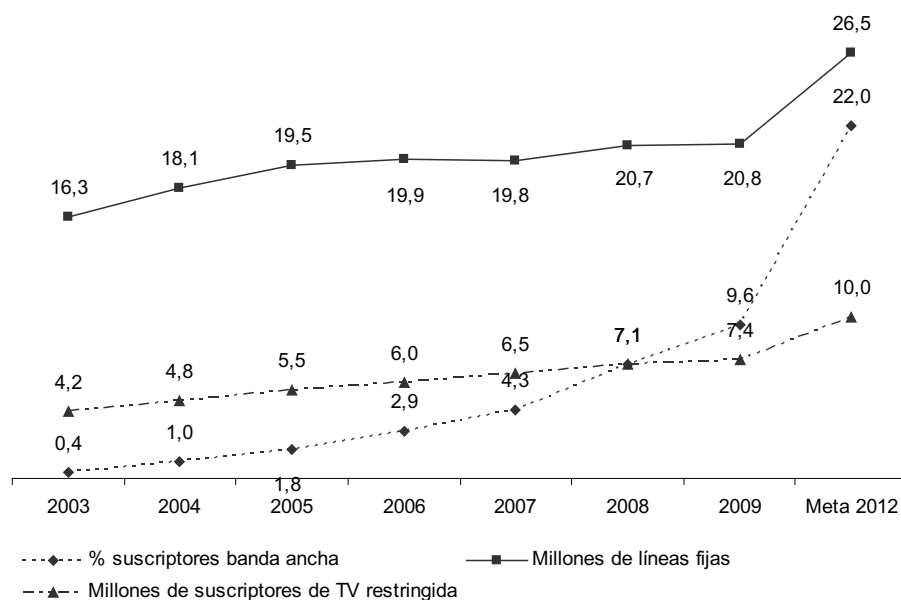
En cuanto a los permisos y concesiones para aumentar la competencia y la calidad del servicio, el Informe señala que durante la presente administración se han otorgado 32 permisos para telefonía básica local, así como la

operación por parte de la Comisión Federal de Electricidad de las redes públicas de telecomunicaciones y se inició el proceso de licitación de un par de fibras oscuras.

El informe destaca que en materia de cobertura en los servicios de telecomunicaciones, al mes de junio de 2009 el servicio telefónico básico registró una cantidad de 20.8 millones de líneas. La densidad de telefonía fija ascendió a 19.2 líneas por cada 100 habitantes; 9.6% de la población cuenta con servicio de Internet de banda ancha y 7.4 millones de usuarios tienen acceso a televisión por cable (Gráfica 3).

Otro de los objetivos en la materia es promover la adhesión de 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 continúa el desarrollo de la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (antes Coordinación del Sistema Nacional e-México) que durante

Gráfica 3
Cobertura en los servicios de telecomunicaciones



Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009.

el primer semestre del año adquirió equipos y sistemas para instalar la red 23 de e-México y actualmente cuenta con alrededor de 134 mil usuarios registrados.

En su mensaje a la nación, el titular del Poder Ejecutivo Federal reconoció la importancia de las telecomunicaciones y llamó a realizar una reforma del sector, “porque es necesario que ese sector responda a las necesidades del desarrollo, garantice una mayor cobertura de los servicios, la convergencia de las tecnologías disponibles y la competencia entre los actores”.²

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 esta manera, el titular del Ejecutivo ha señalado que en este sexenio se impulsará considerablemente la infraestructura y el aumento en las inversiones

públicas ha sido significativo en comparación con el sexenio anterior.

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

Sobre el llamado del presidente a realizar una reforma profunda del sector de las telecomunicaciones, Raúl Trejo —especialista en medios de comunicación— comentó que se podrían llevar a cabo acciones en la materia sin necesidad de realizar una reforma a la ley, como la licitación de nuevos canales de televisión abierta, otorgar presencia nacional al Canal 11, hacer que se cumpla la normatividad en materia de publicidad, adjudicar frecuencias de FM a los concesionarios de AM, incrementar y regularizar la televisión digital de calidad, regularizar televisoras comunitarias, así como los precios de Internet que, en comparación con otros países, son altos y con menor calidad y regular la calidad de los programas televisivos y radiofónicos para niños y jóvenes, entre otras acciones.³

² Presidencia de la República, “Mensaje a la nación por el Tercer Informe de Gobierno”, 2 de septiembre, México, 2009. En www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2009).

³ Carmen Aristegui, “Entrevista a Raúl Trejo Declarbre”, MVS Noticias, 4 de septiembre de 2009, México, en www.mvsnoticias.com (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2009).

Transportes

José de Jesús González Rodríguez

El Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012 lo constituyen diversas estrategias y líneas de acción encaminadas a cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Infraestructura del sector. De acuerdo con el propio programa sectorial, se prevé un esquema de planeación integral y un cambio estructural de la misma Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). La agenda estratégica de trabajo para el periodo 2007-2012 contenido en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes establece la problemática principal y los temas prioritarios para cada subsector.¹

Para el caso del subsector transporte se señalan cinco apartados: 1. Autotransporte Federal; 2. Sistema Ferroviario Nacional; 3. Sistema Aeroportuario Nacional; 4. Sistema Marítimo Portuario; 5. Transporte Multimodal. En cada uno de estos apartados el programa señala la problemática correspondiente y los temas prioritarios que deben atenderse en el periodo 2007-2012.

El programa sectorial establece 18 temas prioritarios que la SCT deberá implementar para el apartado de Autotransporte Federal: *a)* apertura transfronteriza del autotransporte; *b)* homologación de normas con los Es-

tados; *c)* creación de un ente regulador del autotransporte; y *d)* renovación del parque vehicular y disminución de su antigüedad promedio, entre otras propuestas.

En el rubro Sistema Ferroviario Nacional, el programa establece nueve temas prioritarios, como el desarrollo de proyectos ferroviarios suburbanos e interurbanos de pasajeros, la construcción de tramos ferroviarios en nuevas zonas de desarrollo o el diseño de esquemas operativos eficientes del transporte ferroviario, entre otros temas.

En cuanto al Sistema Aeroportuario Nacional, el programa señala 12 temas prioritarios, entre los que destacan una solución de largo plazo respecto al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la modernización de los principales aeropuertos comerciales, interconexión modal, terminales especializadas de carga y centros distribuidores de tráfico aéreo, entre otros.

Once son los temas prioritarios respecto al Sistema Marítimo Portuario, como la modernización de los principales puertos comerciales, la construcción naval, la elaboración de nuevas bases de regulación tarifaria y de precios, la participación nacional en el tráfico de cabotaje y el desarrollo de conexiones intermodales.

En lo que corresponde al tema de transporte multimodal se plantean siete temas prioritarios, destacando entre ellos la construcción y operación de terminales internodales, la im-

¹ Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2008.

plementación de servicios multimodales en los principales ejes carreteros y ferroviarios, la construcción de nuevos corredores multimodales y la modernización del marco regulatorio.

Por lo que toca al tema de los transportes en México, en el Tercer Informe de Gobierno se proporciona información con respecto a los siguientes apartados: *a)* proponer esquemas de financiamiento para fomentar el desarrollo de infraestructura de transporte; *b)* ampliar la cobertura de los transportes, modernizar la infraestructura y proporcionar servicios de calidad para la población (infraestructura carretera, ferroviaria, aeroportuaria y portuaria); *c)* abatir el costo económico del transporte, aumentar la seguridad y la comodidad de los usuarios, así como fomentar la competitividad y la eficiencia en el sector; y *d)* modernizar la gestión del sistema de transporte fortaleciendo el ejercicio normativo.

En torno a cada uno de los rubros anteriores el Informe del Ejecutivo da a conocer las acciones sobresalientes, como la ejecución de obras, el ejercicio de recursos públicos y privados, los datos estadísticos, las variaciones porcentuales, las metas programáticas, las cifras preliminares, los datos comparativos y, en general, la información que resulta ilustrativa para conocer el estado de la administración pública federal en el ramo de los transportes en nuestro país.

En ese contexto, el Informe se refiere a diversos aspectos destacados en el rubro, como el hecho de que la inversión pública entre enero y junio de 2009 en carreteras, transporte, puertos, y en general en todo el sector, fue superior en 21% al monto ejercido en el mismo periodo del año anterior. También se subraya que el presupuesto público carretero para 2009 ascendió en 40.3% en términos reales respecto a los recursos ejercidos en 2008 en el mismo concepto; sin embargo, y de acuerdo con los datos del propio Informe, el producto interno bruto en

materia de transportes, correos y almacenamiento, registró una caída de 12% en los seis primeros meses de 2009.²

Referencias presupuestarias en el sector transportes

Al revisar los datos generados por el Centro de Análisis e Investigación Fundar puede apreciarse un panorama del estado del sector transportes en México enfocado al aspecto presupuestario. Esta institución señala, entre otras cosas —con relación a los ajustes del presupuesto de la SCT y a la realización de obras de infraestructura—, que en el presente ejercicio fiscal se les canalizó a los proyectos carreteros iniciados en 2009 una suma adicional de 1,049 millones de pesos (a un total de 38 mil 238 millones de pesos aprobados originalmente). De acuerdo con el centro de investigación señalado, eso significa que sólo 2.7% del presupuesto en proyectos de infraestructura carretera puede clasificarse como gasto adicional. Según Fundar, tales proyectos fueron concebidos para afrontar una situación de coyuntura como la crisis económica, pues los restantes proyectos de infraestructura ya estaban contemplados en el presupuesto o se previeron antes de 2009. Es de destacar, según el señalado centro de investigación, que de los 18 nuevos proyectos de infraestructura carretera iniciados en 2009 por la SCT, 10 tienen un avance menor al 30% del monto presupuestario aprobado, situación que, a criterio de Fundar, muestra que la SCT no realiza de forma oportuna el ejercicio del gasto en infraestructura carretera.³

² Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, “Economía competitiva y generadora de empleos”, Telecomunicaciones y transportes, México, 2009, p. 313.

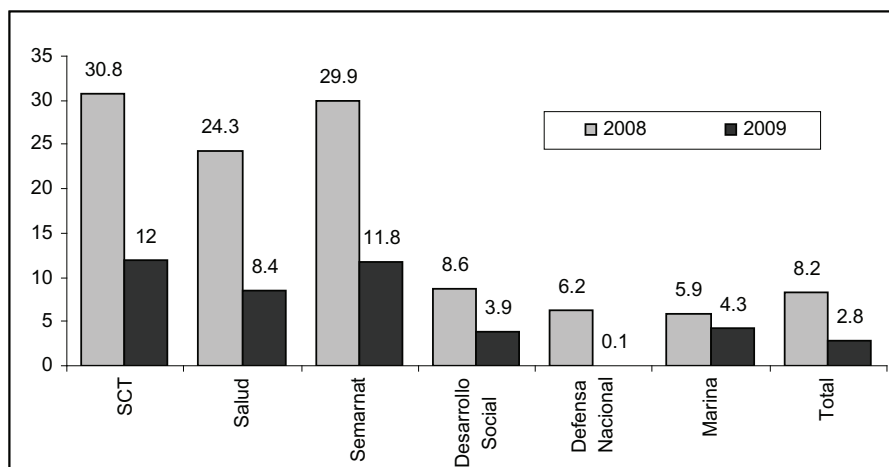
³ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, “Incon-

En la gráfica 1 se muestran los diferentes subejercicios en el gasto programable de varias dependencias del Gobierno Federal durante los primeros semestres de 2008 y 2009. Como se aprecia, el subejercicio correspondiente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es mayor que el de cualquier otra dependencia de la administración pública federal en los periodos citados.

Respecto a los ajustes financieros que el presupuesto del sector transportes ha tenido en los últimos meses, debe señalarse que como parte del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo –dado a conocer en octubre de 2008–, le fueron asignados al sector recursos adicionales para infraestructura carretera y ferroviaria por un monto superior a los 12 mil millones de pesos.⁴ Posteriormente,

el 13 de agosto de 2009, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remitió a la Cámara de Diputados un oficio en el que propone un recorte al gasto público federal por un orden total cercano a los 50 mil millones de pesos.⁵ De ese ajuste, la SCT sería la dependencia de la administración pública con el recorte más significativo, con 8 mil 413.3 millones de pesos. Cuantitativamente, otras secretarías (de Educación, Medio Ambiente, Agricultura y Ganadería, y Desarrollo Social), también tendrían recortes de importancia, pero menores a los previstos por la SCT. Debe señalarse que si el eventual recorte se calcula como proporción del presupuesto total aprobado, igualmente la SCT sufriría el mayor ajuste presupuestario. Tal situación se aprecia en la gráfica 2.

Gráfica 1
Subejercicios de gasto programable. Primer semestre de 2008 y de 2009
(porcentajes)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Medidas tributarias, de ejercicio presupuestal y financiamiento para el desarrollo”, Audiencia en la Cámara de Senadores, México, agosto de 2009, 30 p.

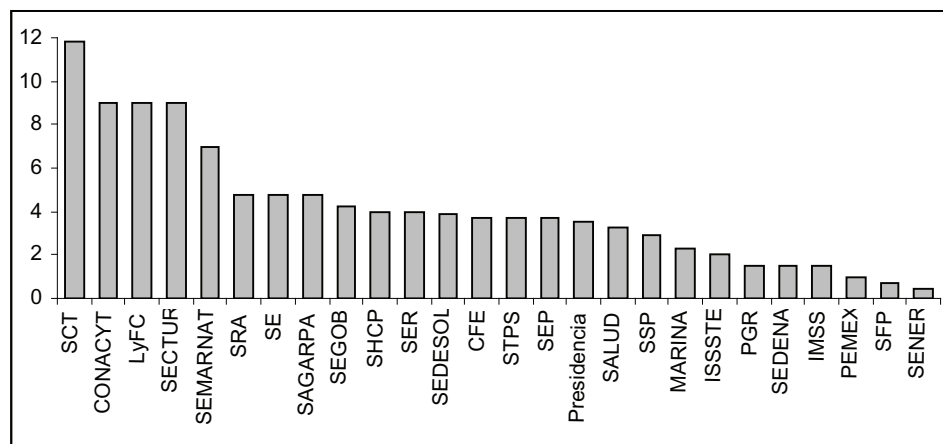
gruencia y contradicciones en la política económica del gobierno”, documento de trabajo, agosto de 2009, p. 17.

⁴ Como un elemento para afrontar la crisis económica, el Gobierno Federal envió al Congreso una iniciativa de modificaciones al paquete económico de 2009, en el cual se incluye el Programa de Impulso al Crecimiento y el Empleo (PICE). Algunos criterios propuestos se

incorporan en la Ley de Ingresos de la Federación de 2009 y algunos cambios a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Ajustes al gasto público federal en términos del artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, nota informativa 045/2009, agosto 28 de 2009.

Gráfica 2
Recortes propuestos por dependencia como proporción
del presupuesto total aprobado, 2009
(porcentajes)



Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, “Incongruencia y contradicciones en la política económica del gobierno”, documento de trabajo, agosto de 2009, 17 p.

Mediciones de opinión pública acerca de la SCT

Otro factor importante que es necesario considerar en el marco del Tercer Informe de Gobierno sobre el tema, es la percepción ciudadana acerca del desempeño de las diferentes instituciones de la administración pública federal. Al respecto, es conveniente aludir a un sondeo de opinión pública elaborado por la empresa Mitofsky enfocado a medir la percepción sobre el desempeño de algunas dependencias (entre ellas la SCT).⁶ En términos generales, puede señalarse –como resultado de ese sondeo– que las dependencias del Gobierno Federal son cada vez más visibles ante la ciudadanía y que sus responsabilidades administrativas son más

identificadas por un público cada vez más informado.⁷

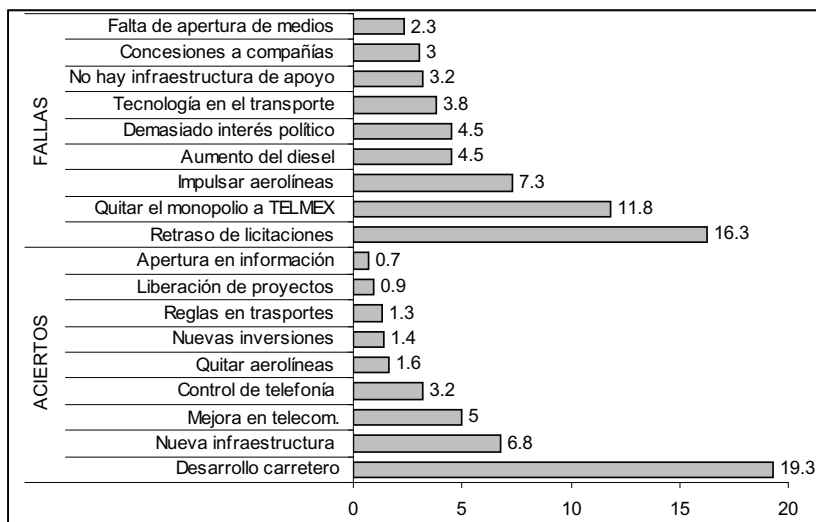
Entre las opiniones sobre el desempeño de la SCT en julio de 2009, pueden señalarse las que se incluyen en la gráfica 3.

Otras percepciones sobre el desempeño de esta dependencia en el mismo periodo permiten señalar que sólo 20% de los ciudadanos encuestados tiene una buena opinión de la SCT, frente a 37.2% que tiene una opinión regular y 41.1% manifiesta una mala opinión, lo que lleva a los ciudadanos encuestados a calificar con un promedio de 5.7 a la dependencia citada, en una escala del 1 al 10. En cuanto a los resultados que la SCT ha logrado en la presente administración, 11.1% de los ciudadanos encuestados considera buenos sus

⁶ Consulta Mitofsky-*El Economista*, “Evaluación de instituciones económicas y financieras del gobierno federal”, encuesta telefónica, levantamiento 20-23 de julio 2009, 344 entrevistas, margen de error +/- 4.9 por ciento.

⁷ Por ello el ejercicio de consulta de la empresa Mitofsky se llevó a cabo entre suscriptores del diario especializado en temas financieros *El Economista*, ciudadanos más atentos a los temas económicos que el promedio nacional.

Gráfica 3
Percepciones sobre aciertos y fallas de la SCT, 2009
(porcentajes)



Fuente: Elaboración con datos de Consulta Mitofsky-*El Economista*, “Evaluación de instituciones económicas y financieras del gobierno federal”, encuesta telefónica, México, levantamiento 20-23 de julio 2009, 344 entrevistas, margen de error +/- 4.9 por ciento.

resultados, frente a 42.9% de quienes creen que sus resultados son malos y 43.1% los juzgan regulares.

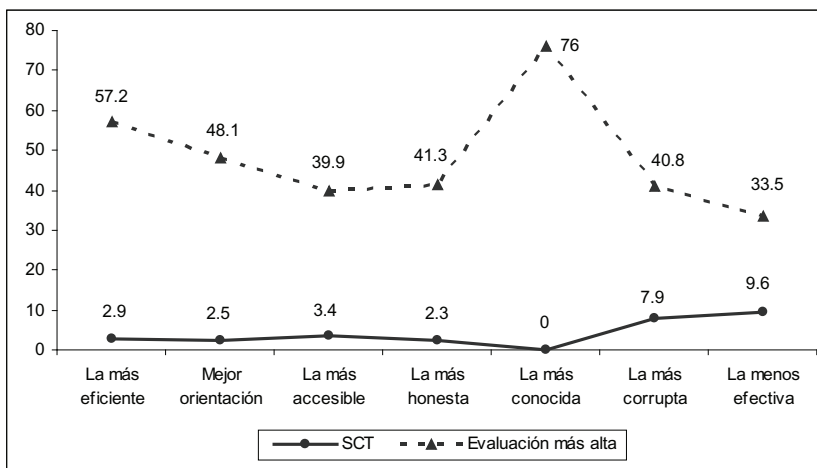
En el mismo ejercicio consultivo se evalúan siete aspectos del desempeño de diversas instituciones de la administración pública federal (la propia SCT y las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía, de Energía, de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Petróleos Mexicanos y el Banco de México). La evaluación del desempeño en esas instituciones coloca a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la posición que se indica en la gráfica 4, donde

se muestran las evaluaciones más altas y las que corresponden a la calificación asignada a la SCT.

Una percepción más que se ha emitido acerca del funcionamiento del sector transportes en el país proviene de una evaluación sobre el desempeño del Poder Ejecutivo realizada por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Entre otros aspectos, esta institución ha señalado –respecto a la operación de la Secretaría del ramo–, que la SCT se ha desempeñado pobremente, a pesar de que tiene prevista la realización de una cantidad considerable de proyectos para este sexenio.⁸

⁸ Centro de Estudios Espinosa Yglesias, “Evaluación del desempeño del Poder Ejecutivo”, Fundación Espinosa Rugarcía, ESRU, México, 2009, p. 169.

Gráfica 4
Opinión del desempeño de la SCT frente a la evaluación
de las instituciones mejor calificadas
(porcentajes, julio de 2009)



Fuente: Elaboración con datos de Consulta Mitofsky-*El Economista*, “Evaluación de instituciones económicas y financieras del gobierno federal”, encuesta telefónica, México, levantamiento 20-23 de julio 2009, 344 entrevistas, margen de error +/- 4.9 por ciento.

Hidrocarburos

Iván H. Pliego Moreno

El desarrollo del sector energético se ha sustentado en la industria del petróleo y sus derivados. Más aún: el desarrollo económico de México durante la segunda mitad del siglo XX se sustentó en gran medida en dicha explotación, como se reconoce en el Programa Sectorial de Energía 2007-2012. No en balde se ha dicho que la expropiación petrolera, realizada en 1938 por Lázaro Cárdenas, significó el inicio de la independencia económica de nuestro país. Por ello, el principal objetivo que se plantea el Programa es garantizar la seguridad energética del país en materia de hidrocarburos, habida cuenta de su naturaleza como insumos de la mayoría de los procesos productivos.¹

A partir del necesario fortalecimiento de la rectoría del Estado en el dominio de los recursos petroleros, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 como el Programa Sectorial de Energía, se plantean la introducción de herramientas que permitan mejorar la planeación y conducción del sector. Todo ello con el propósito de mejorar la exploración, la producción, el procesamiento, la distribución y el comercio exterior de los productos de este sector.

La administración federal encabezada por el presidente Calderón definió como objeti-

vos del sector de los hidrocarburos “asegurar un suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos que demandan los consumidores”.² Adicionalmente, el Gobierno Federal se impuso la tarea de “fortalecer las atribuciones rectoras del Estado sobre las reservas y la administración óptima de los recursos”, buscando un equilibrio entre la extracción de hidrocarburos y la incorporación de reservas.

En ese sentido, mejorar la regulación del sector público es esencial. Cabe recordar que, tras un amplio debate nacional y como parte de este proceso, el pasado 28 de octubre de 2008 el Congreso aprobó una reforma energética que actualiza el marco normativo, vigente por de más de 70 años para el sector de los hidrocarburos, y se incorporan nuevos instrumentos legales para la exploración y la explotación energéticas.

Por otro lado, es de subrayar la creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), instituida como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía (Sener), con el objetivo central de apoyar a esta secretaría en la conducción de la política en hidrocarburos. Adicionalmente, se espera que sea la Comisión la que establezca los lineamientos técnicos para

¹ Secretaría de Energía, Programa Sectorial de Energía 2007-2012, Sener, 2007, p. 13.

² Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, 2.12 Energía: Hidrocarburos y electricidad.

que Pemex “diseñe una ruta óptima” para la exploración y explotación de los “carburos de hidrógeno en el país.”

Es tarea de esta comisión regular las actividades de exploración y producción de Pemex, además de evaluar los proyectos de exploración y desarrollo. Por tanto, y con el fin de optimizar la asignación de recursos e implementar nuevas tecnologías, la Comisión tiene la tarea de evaluar los niveles de producción, las reservas a restituir y los montos de inversión en cada rama.

En ese mismo tenor, el 28 de mayo de 2009 se instaló el Consejo Nacional de Energía, cuyas reglas de funcionamiento se publicaron el 31 de julio en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), para que este órgano colegiado apoye a la Sener en el diseño de la planeación

energética a mediano y largo plazos. Dicho consejo contará con un foro consultivo como mecanismo para la participación ciudadana, de instituciones públicas de educación superior e investigación científica y de los sectores social y privado, que contribuyan en las tareas de planeación.

Debemos recordar que la fluctuación de los precios del petróleo obedece a circunstancias complejas de la realidad internacional, ante las cuales es difícil incidir. Los precios de los contratos a futuro en los mercados internacionales de crudo, continuaron a la baja en las últimas semanas, influidos por el descenso bursátil y por la percepción de una reducción de los inventarios estadounidenses.³ Sin embargo, se debe tener presente la fluctuación de los precios del petróleo (Tabla 1).

Tabla 1
Balanza comercial de Pemex y precios promedio de petróleo crudo, 1995-2009
(millones de dólares)

Concepto	Periodos			Datos anuales			Enero-junio		
	1 enero 1995 al 30 junio 1997	1 enero 2001 al 30 junio 2003	1 enero 2007 al 30 junio 2009	Observado		Meta 2009	2008	2009 P/	Variación % anual
				2007	2008				
Saldo	21,715.1	26,835.1	58,712.2	25,643.5	26,085.4	18,159.2	15,775.8	6,938.3	-55.7
Exportaciones	25,592.7	36,523.1	104,748.4	42,581.6	49,551.4	38,058.0	15,775.8	12,615.3	-55.1
-Petróleo crudo	23,360.0	33,330.0	91,866.3	37,937.5	43,324.1	34,131.4	24,833.2	10,604.7	-57.3
-Gas natural	70.6	51.9	726.3	350.5	316.3	-	86.3	59.4	-31.2
-Petrolíferos	1,391.3	2,855.0	11,514.1	4,051.5	5,562.3	3,604.8	3,005.9	1,900.3	-36.8
-Petroquímicos	770.9	286.1	641.6	242.1	348.6	321.7	190.0	50.9	-73.2
Importaciones	3,873.7	9,687.9	46,036.2	16,938.2	23,466.0	19,898.8	12,339.6	5,632.0	-54.4
-Petrolíferos	3,602.9	7,622.8	42,965.2	15,797.5	21,886.9	18,230.0	11,352.5	5,280.9	-53.5
-Petroquímicos	71.7	84.2	363.3	145.0	155.5	442.4	86.8	62.7	-27.8
-Gas natural	199.1	1,980.9	2,707.6	995.7	1,423.6	1,226.4	900.2	288.4	-68.0
Dólares por barril									
Precio promedio del crudo de exportación									
Mezcla	17.38	20.99	67.90	61.64	84.35	70.00	93.84	47.37	-49.5
Maya	15.77	20.16	66.66	60.38	82.88	68.44	92.32	46.63	-49.5
Istmo	18.56	23.22	72.59	69.92	81.09	76.51	100.27	57.22	-42.9
Olmecca	19.79	25.15	78.88	70.89	99.37	82.06	108.69	54.31	-50.0

P/Cifras preliminares.

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, 2.12 Energía: Hidrocarburos y electricidad, p. 348.

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Evolución de mercado petrolero”, del 27 de agosto al 2 de septiembre de 2009, en www.shcp.gob.mx (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2009).

De acuerdo con las estimaciones recientes de Pemex, las reservas probadas de hidrocarburos a principios de 2009 ascienden a 14 mil 308 millones barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce). Del total de reservas probadas, 10 mil 196 MMbpce o 71% son desarrolladas, es decir, reservas que se espera sean recuperadas de pozos existentes.⁴

En ese marco, recientemente se anunció la firma de un contrato entre Pemex Exploración y Producción (PEP) y CGG Veritas Services de México para la exploración en aguas profundas del Golfo de México. El estudio implica el levantamiento de imágenes de sísmica tridimensional en dicha zona, en la que se ubica más de 50% de los recursos prospectivos del país.⁵

De acuerdo con cifras de la OCDE, la producción de petróleo mexicano se ha mantenido en un nivel alto desde hace cuatro décadas. Sin embargo, los beneficios han sido hasta cierto punto marginales, en virtud de las dificultades que plantea el hecho de manejar ingresos adicionales de elevada volatilidad que fácilmente pueden dirigirse, en términos presupuestarios,

a sectores no petroleros de la economía.⁶ Esto significa que en nuestro país existe una marcada dependencia presupuestal de los ingresos provenientes del petróleo (30-40%) y una escasa recaudación fiscal de impuestos no petroleros (10%), en ambos casos muy distante de los estándares internacionales y de las necesidades socio-económicas de México.⁷

En todo caso, y considerando el difícil entorno internacional, la definición de la política energética se ha mostrado como una genuina política nacional, al ser el resultado del consenso entre el Gobierno Federal y las principales fuerzas políticas nacionales. Más que en el contenido del informe presidencial de Felipe Calderón, con el mensaje posterior potenciado en un decálogo de propósitos de amplia envergadura se plasman los ejes de un proyecto de desarrollo nacional. En el punto número cinco se señala la urgencia de las reformas al sector energético y la “transformación de raíz de las empresas públicas” (entiéndase Pemex y CFE). Con los recientes cambios en la dirección de la empresa paraestatal más importante de nuestro país, es posible que se haya iniciado ese proceso.

⁴ Pemex, Reservas de hidrocarburos al 1 de enero de 2009, Dirección General de Finanzas, 20 de marzo de 2009, en www.pemex.com (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2009).

⁵ Petróleos Mexicanos, Boletín de Prensa Núm. 176, Explorará Pemex las aguas profundas del Golfo de México, 7 de septiembre de 2009.

⁶ OECD, “Assessment and recommendations, capítulo 2, Mexico faces the challenge of managing oil revenue”, en *Economic Survey of Mexico*, OCDE, 30 de julio de 2009.

⁷ OECD, *Economic Survey of Mexico 2009*, OECD, julio de 2009.

Sector hidráulico

Octavio Ruiz Chávez

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el sector hidráulico

A inicios de la presente administración, el presidente Calderón planteaba el escenario que México enfrentaría ante los problemas que conlleva el incremento de la demanda, la escasez y la sobreexplotación del agua, los cuales, de hacer caso omiso, nuestro país estaría enfrentando limitantes en el desarrollo económico y el bienestar de la población. En el diagnóstico presentado por la Presidencia de la República se establece que el problema del agua en México se encuentra relacionado con las diferencias entre regiones, que no sólo están relacionados con la dotación de sus recursos hídricos sino, de igual forma, con el crecimiento poblacional y la manera en la que se encuentran distribuidas territorialmente las actividades económicas.¹

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) en su eje de acción 2 establece las prioridades en materia del sector hidráulico, las cuales estarán enfocadas en incrementar la cobertura del agua potable y de alcantarillado de todos y cada uno de los

hogares de nuestro país. El programa también establece como objetivo central alcanzar un manejo integral y sustentable del agua en las cuencas y sus acuíferos. Para lograr lo anterior, el Gobierno Federal implementará cuatro estrategias nacionales: el desarrollo de incentivos e instrumentos del tipo económico que favorezcan y respalden la conservación de los ríos, humedales, lagunas, acuíferos, cuencas y las costas de nuestro territorio, ajustando las concesiones a los niveles de disposición; el empuje a la elaboración de obras de infraestructura con la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales, igualmente con la participación de la iniciativa privada, con el objetivo de garantizar el abasto de agua potable y el otorgamiento de un servicio eficiente de drenaje y alcantarillado, buscando en todo momento el mejoramiento de la calidad de vida de su población; el fomento de una mejor y mayor eficiencia en las dependencias y organismos que se encargan de la operación del agua, para evitar pérdidas y estimular un mejor aprovechamiento de la infraestructura de este sector; y, por último, se establece como estrategia la implementación de acciones pertinentes y necesarias de protección de la población y la actividad económica que se puedan

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Eje 2 Economía competitiva y generadora de empleos, p. 135.

ver afectadas por fenómenos hidrometeorológicos.²

Para el presidente Felipe Calderón Hinojosa la infraestructura es sinónimo de desarrollo económico, social y humano, y así lo establece en su Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012.³ El programa señala que el crecimiento económico y las oportunidades de bienestar de las naciones están claramente correlacionados con el grado de desarrollo de su infraestructura. De igual forma, afirma que México no ha logrado conservar un ritmo de inversión en infraestructura de acuerdo con sus potencialidades, debido a que las crisis económicas han sido recurrentes, a la insuficiencia en las finanzas públicas, a la falta de estímulos concretos y sobre todo debido a las condiciones de certeza para la inversión. Los objetivos, metas y acciones del programa cumplirán con tres propósitos centrales para el desarrollo del país: elevar la competitividad de las regiones debido a que reduce los costos y tiempos de transportación, facilita el acceso a los mercados más alejados, fomenta que se articulen las cadenas productivas y se impulse la generación de empleos; contar con insumos energéticos suficientes, de calidad, y con precios competitivos que puedan extender los horizontes de desarrollo de las familias, de emprendedores, de productores, de artesanos y de los prestadores de servicios; y por último, equiparar las oportunidades de progreso de las familias con elevado rezago, debido a que se interrumpe el aislamiento y la marginación de las comunidades, origina educación, salud y vivienda, beneficia la en-

trada de servicios básicos y aumentan las posibilidades de ingreso.

Con relación al sector hidráulico, el Programa de Infraestructura, en sus apartados 3.6 y 3.7 establece las metas y las acciones de infraestructura hidráulica⁴ para el sexenio. Así, entre las estrategias y metas en materia de infraestructura de agua potable y saneamiento, el Gobierno Federal propone incrementar la cobertura del agua potable y su alcantarillado, sobre todo en comunidades de las zonas rurales. De igual forma, aumentar la eficiencia global de los sistemas que distribuyen el agua potable e incrementar de forma significativa la cobertura de procesamiento de las aguas residuales y fomentar su utilización e intercambio.

Para finales de la presente administración, el gobierno del presidente Calderón estima una inversión pública y privada para el abastecimiento de agua potable, saneamiento y alcantarillado, de 154 millones de pesos (Tabla 1).

Como metas en materia de infraestructura de agua potable y saneamiento, para finales de la presente administración se pretende aumentar en 92% la cobertura de agua potable, incrementar a 88% la cobertura de alcantarillado, incrementar en 8% los niveles de eficiencia total de 80 organismos operadores en localidades por encima de los 20 mil habitantes y aumentar a por lo menos 60% la cobertura de tratamiento de aguas residuales.

En materia de infraestructura hidroagrícola y de control de inundaciones, el Programa de Infraestructura propone la modernización de dicha infraestructura, así como la tecnificación de las superficies agrícolas en coordinación con los usuarios y sus autoridades. De igual forma, propone la ampliación de la frontera agrícola

² Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos, pp. 135-136.

³ Presidencia de la República, Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, julio de 2007, pp. 3-6. En <http://www.infraestructura.gob.mx>

⁴ Estos dos apartados del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 se refieren a la infraestructura de agua potable y saneamiento, así como a la infraestructura hidroagrícola y de control de inundaciones.

Tabla 1
Inversión estimada 2007-2012
(miles de millones de pesos 2007)

<i>Concepto</i>	<i>Recursos públicos</i>	<i>Recursos privados</i>	<i>Tótal</i>
Abastecimiento de agua potable	59	25	84
Alcantarillado	26	11	37
Saneamiento	23	10	33
Total	108	46	154

Fuente: Elaboración con datos del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, 3.6.-Inversión Estimada 2007-2012.

de riego y temporal tecnificado en regiones que cuenten con disponibilidad de agua, bajo previo ordenamiento territorial, y el mantenimiento, conservación y la ampliación de la infraestructura hidráulica para la salvaguardia de las comunidades y áreas de producción.

Para el año 2012, a la conclusión de la presente administración, el Gobierno Federal estima una inversión pública y privada para la infraestructura hidroagrícola y de control de inundaciones de 48 millones de pesos (Tabla 2).

En el Programa Nacional de Infraestructura se establecieron metas en materia de infraestructura hidroagrícola y de control de inundaciones para finales de la presente administración. Al respecto se propone la tecnificación y la modernización de 1.2 millones de hectáreas de territorio agrícola de riego, la incorporación de 160 mil nuevas hectáreas de riego y de temporal tecnificado, así como el incremento de 6 millones de habitantes apoyados con acciones de protección contra inundaciones, así como de 150 mil hectáreas agrícolas y de áreas productivas.

Resultados primordiales del sector hidráulico para el año 2009

De acuerdo con el Tercer Informe de Gobierno⁵ del presidente Felipe Calderón, en su apartado 2.13 se puntualizan los resultados en materia del sector hidráulico para el ejercicio 2009. Inicialmente en el informe se expone que bajo el diseño de esquemas de financiamiento mixto que permitan potencializar los escasos recursos públicos que se poseen, el Fondo Nacional de Infraestructura a través del Programa para la Modernización de Organismo Operados de Agua (Promagua) para el periodo enero a junio de 2009, aprobó recursos por 6 mil 32.5 millones de pesos, de los cuales 5 mil 971 fueron para nuevos proyectos y 61.5 millones para estudios y asesorías. Entre los proyectos se destacan los de la planta de Atotonilco con una capacidad de tratamiento de agua de más del 50% de las aguas residuales del Valle de México y el del acueducto Falcón en Matamoros con una oferta del caudal de 8 metros cúbicos por

⁵ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, Economía Competitiva y Generadora de Empleos, 1 de septiembre 2009, pp. 369-381.

Tabla 2
Inversión estimada 2007-2012
(miles de millones de pesos 2007)

<i>Concepto</i>	<i>Recursos públicos</i>	<i>Recursos privados</i>	<i>Total</i>
Hidroagrícola	27	12	39
Rehabilitación y Modernización	18	10	28
Ampliación de la superficie agrícola de riego y temporal tecnificado	7	2	9
Otros	2	0	2
Control de Inundaciones	9	0	9
Total	36	12	48

Fuente: Elaboración con datos del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, 3.7.-Infraestructura Hidroagrícola y de Control de Inundaciones. Inversión Estimada 2007-2012.

segundo para abastecer a los nueve municipios de la frontera del estado de Tamaulipas; los dos proyectos detonaron una inversión superior a los 14 mil 593 millones de pesos. De manera que para el periodo comprendido entre los años 2007-2009 hay una inversión acumulada de 12 mil 6.1 millones de pesos, que detonó una inversión privada de unos 15 mil 367.1 millones de pesos.

Asimismo, a través del Fondo Nacional de Infraestructura, para el periodo 2008-2009 hay 18 proyectos autorizados en materia de saneamiento. Estas plantas de tratamiento de agua representan una capacidad de 42.6 m³/s más con respecto a la cobertura actual. Para el caso de abastecimiento de agua, se destacan cuatro grandes acueductos: el acueducto II de Querétaro y el Realito en San Luis, el Zapotillo para Guanajuato y Jalisco, el acueducto Fálcon en Matamoros, y la planta desaladora en Ensenada.

A través del Promagua se logró la automatización de 103 puntos y centros de control

de pozos y estaciones de bombeo, así como la rehabilitación y mejoramiento electromecánico de 84 pozos, la sectorización de cinco zonas y rehabilitación de redes de distribución, la sustitución de 120 mil tomas domiciliadas y la regulación de tomas clandestinas. Por otra parte, con el Promagua se logró instalar 150 mil 996 micromedidores de lectura y facturación, descentralizar 11 oficinas, optimizar instalaciones para una mejor atención a los usuarios, así como la implementación de ocho cajas móviles.

El informe establece que en el 2009 el presupuesto autorizado al último día de junio para el desarrollo, la conservación y la operación de infraestructura hidráulica, ascendió a 36 mil 265.3 millones de pesos, representando una reducción de 3.4% respecto a lo ejercido en el 2008. Del total presupuestado, 24 mil 970.8 millones de pesos proceden del Gobierno Federal a través de los programas aplicados por la Comisión Nacional del Agua (Conagua), unos 8 mil 203.5 millones de pesos son aportados por los estados y municipios y los 3 mil 91 mi-

llones restantes por los usuarios. Respecto a la distribución de los recursos cabe señalar que el 64% fue destinado al desarrollo de la infraestructura de abasto de agua potable, alcantarillado y saneamiento; el 25.3% a la operación y al desarrollo de la infraestructura hidroagrícola; y el 10.7% restante a obras de protección y prevención de inundaciones.

Agua potable y alcantarillado

En materia de cobertura de agua potable y alcantarillado, en 2007 y 2008 se incorporaron 2.3 millones de habitantes adicionales al servicio del agua potable y 1.9 millones al servicio de alcantarillado, lo que se traduce en un logro de las metas programadas para el 2008 en 90.3 y 86.4%, respectivamente. Para el ejercicio 2009 se programó el suministro de servicio de agua potable a 1.2 millones de habitantes adicionales y de 1.3 millones de habitantes adicionales al servicio de alcantarillado, para lograr las metas de cobertura en 90 y 87%, respectivamente.

Respecto al Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (Prosapys), en 2009 se ejerció una inversión total de 3 mil 449.2 millones de pesos, que representan 8.3% más que lo ejercido el año anterior, logrando la anexión de 228 mil 156 habitantes al servicio de agua potable y 145 mil 915 usuarios al servicio de alcantarillado. De la inversión total ejercida para el 2009, el Gobierno Federal contribuyó con 2 mil 180.8 millones de pesos y los restantes 1,268.4 millones de pesos fueron aportados por los estados y municipios.

El Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APA-ZU) registra que en 2009 se invirtieron 12 mil 364.3 millones de pesos, de los cuales 6 mil 55.8 millones fueron del Gobierno Federal y 6

mil 308.5 millones de pesos de los gobiernos estatales. Asimismo, se suscribieron anexos de ejecución y técnicos con las 32 entidades federativas, que permitirán incorporar al servicio de agua potable a 150 mil 964 habitantes y mejorar la calidad del agua potable a otros 743 mil 676.

El sector hidráulico, a través del Fideicomiso 1982 administrado por Banobras, aprobó una inversión para el periodo 2009-2012, que el gobierno del presidente Calderón califica como sin precedentes, para obras en el Valle de México, lo que contribuirá al financiamiento de obras hidráulicas cruciales. Dicha inversión autorizada es superior a los 9 mil 103 millones de pesos, de los cuales 1,325 millones de pesos se invertirán para el segundo semestre de 2009 en proyectos en ejecución en el Distrito Federal y el Estado de México. De éstos, el más importante es el de la ampliación del Sistema Cutzamala, al cual se le asignaron 287 millones de pesos. También la rehabilitación del Interceptor Poniente contará con una inversión de 230 millones de pesos y, por último, la obra de continuidad del Túnel Emisor Oriente (TEO) contará con un presupuesto de 650 millones de pesos.

Tratamiento de aguas residuales

En cuanto a plantas de tratamiento de aguas residuales en zonas turísticas, en el informe se detallan resultados alcanzados en el 2008, de los cuales destacan el inicio de la construcción de 16 plantas de tratamiento. Sin embargo, para el ejercicio 2009 el Gobierno Federal tiene programada una inversión de 1,430 millones de pesos en esta materia.

Por otro lado, en materia de infraestructura de tratamiento de aguas residuales, en el 2009 se programó una meta de cobertura de

tratamiento de aguas residuales municipales del 43.5%, lo que significa un incremento de caudal tratado de 7 mil 272 litros por segundo. En ese tenor se reporta que para julio de 2009 se han incorporado a dicha infraestructura 25 nuevas plantas en operación, con una capacidad total conjunta de 1,214 litros por segundo, lo que representa en contribución un caudal tratado de 553 litros por segundo.

Plantas potabilizadoras

En el 2008 se incorporaron a la infraestructura hidráulica ya existente y en operación 63 nuevas plantas potabilizadoras, con una capacidad instalada total de 4 mil 386 litros por segundo. De igual forma, las nuevas plantas potabilizadoras contribuyen a que en nuestro país se encuentren en operación 604 plantas potabilizadoras municipales, con una capacidad instalada de 130 mil 878 litros por segundo, las cuales potabilizan y procesan un caudal de 87 mil 325 litros por segundo. Para finales del 2009 se espera contar con 612 plantas en operación y con un caudal potabilizado de 88 mil 165 litros por segundo.

El registro del caudal de agua potabilizada suministrada a la población para el ejercicio 2008 fue de 328.2 metros cúbicos por segundo, logrando un apoyo de desinfección de 314.4 metros cúbicos por segundo, beneficiando a 89.3 millones de habitantes. En este sentido se logra llegar a la meta de 96.7% en la desinfección nacional de agua, y para el 2009 se espera llegar a la meta de 97.1% de agua desinfectada y a 328.3 metros cúbicos del caudal de agua suministrada.

En cooperación entre México, a través de la Conagua, y Estados Unidos, se lograron importantes inversiones para la construcción de infraestructura hidráulica y de saneamiento en

las principales ciudades fronterizas del norte para el periodo de 2007 a 2008 de 3,003 millones de pesos, y de enero a junio de 2009 se canalizaron 155 millones de pesos.

Infraestructura hidroagrícola

En materia de preservación de ríos, lagos, humedales, cuencas, acuíferos y cosas del territorio nacional, el gobierno federal reporta que desde el 2007 a junio de 2009 se incorporaron 29,477 hectáreas al riego, representando un incremento de 28.6% en relación con las 103 mil hectáreas establecidas en el Programa Nacional Hídrico 2007-2012. Para lograr lo anterior se realizó una inversión compartida de 2,244.8 millones de pesos, de los cuales 1,481.1 millones fueron de la federación, 432.9 millones de los estados y municipios y 330.8 millones de pesos de los usuarios.

De las 29,477 hectáreas incorporadas al riego, 3,002 hectáreas se incorporaron en el periodo de enero a junio de 2009 con una inversión total de 309.1 millones de pesos, de los cuales 259.1 millones fueron aportados por la federación, 20 millones por los estados y 30 millones restantes por los usuarios. Para el mismo periodo se rehabilitaron y modernizaron 41,642 hectáreas, representando el 21.1% de la meta programada para el 2009. Asimismo, se incorporaron 1,350 hectáreas al temporal tecnificado con una inversión de 5.9 millones de pesos y se beneficiaron 72,654 hectáreas con obras de rehabilitación y de infraestructura y trabajos de conservación, manejo y preservación de los suelos con una inversión de 48.9 millones de pesos.

La inversión destinada al uso eficiente del agua en la producción agrícola mediante los programas de Rehabilitación y/o Modernización de Distritos de Riego, Desarrollo Par-

celario y Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego, de enero a junio de 2009, fue de 91.4 millones de pesos, lo que representa un aumento real de 52.5% a la inversión que se ejerció el mismo periodo, pero del año anterior. Con el objetivo de mejorar la precisión de

la medición del agua extraída de las fuentes de abastecimiento para el 2009, el Gobierno Federal programó una inversión de 49.5 millones de pesos, de los cuales se han ejercido 14.9 millones para adquirir 82 medidores, durante el periodo de enero a junio.

La política de construcción de vivienda

Salvador Moreno Pérez

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

En el presente artículo se realiza un análisis general de la política de vivienda en el Tercer Informe de Gobierno. Se destacan los avances y los pendientes para lograr que todos los mexicanos cuenten con lo que la ley denomina “vivienda digna y decorosa”, definida como aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad; que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y que contemple criterios para la prevención de desastres y amenazas naturales.¹

Los resultados de la política de vivienda puesta en marcha por la administración del presidente Vicente Fox se concretaron en la construcción de una gran cantidad de viviendas por medio de la reactivación del crédito para su adquisición en propiedad y asimismo

en la remodelación de inmuebles vía créditos. Al término de esa administración el total de créditos acumulados fueron alrededor de 4.6 millones.

La presente administración ha mantenido una continuidad en la política de financiamiento de vivienda, por la cual el Poder Ejecutivo informó que se han otorgado alrededor de 3.2 millones de financiamientos y subsidios.²

Es notable el impulso dado a la construcción y al financiamiento de vivienda a partir de la última década; sin embargo, no ha sido suficiente para cubrir la demanda acumulada. Así lo indica el estudio *Estado Actual de la Vivienda en México 2008*, que demuestra que durante el periodo 2006-2012 la necesidad de vivienda a escala nacional ascenderá a 4 millones 427 mil viviendas nuevas y a 2 millones 930 mil mejoramientos, lo que implica un requerimiento de alrededor de seis millones de financiamientos.³

En el programa sectorial de vivienda se plantea como objetivo principal incrementar la cobertura de financiamientos de vivienda a la población que se encuentra en situación de pobreza; para ello se propone como meta lograr seis millones de financiamientos para el 2012. Al respecto el Tercer Informe de Gobierno se-

² Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009.

³ CIDOC/SHF *et al.*, *Estado actual de la vivienda en México 2008*, México, 2009, p. 14.

¹ Ley de vivienda, en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2009).

ñala que a junio de 2009 se tenía un avance de 53.1% de la meta programada.

Otro objetivo del programa sectorial es impulsar el desarrollo habitacional sustentable. La meta al 2012 es la implantación de modelos de desarrollo habitacional sustentables en las zonas metropolitanas del país y además se busca consolidar el Sistema Nacional de Vivienda mediante la mejora en la administración pública. En ese sentido la meta es fortalecer las facultades en materia de desarrollo habitacional y coordinación sectorial.

Lo anterior es relevante, ya que el estudio citado señala que existen más de cien reglamentos estatales y municipales que impactan al 75% de las edificaciones y sólo 7% de los municipios del país cuenta con un reglamento vigente de zonificación para los usos del suelo.⁴

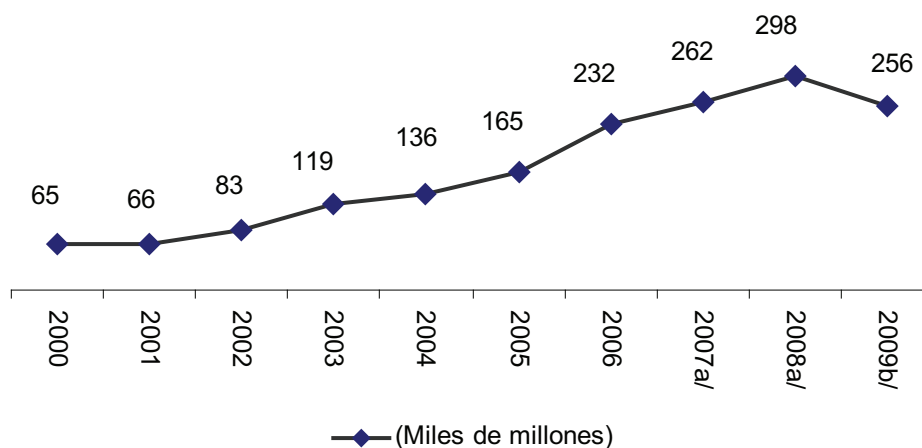
El Tercer Informe de Gobierno describe y cuantifica los avances en materia de vivienda y muestra que se ha superado lo realizado

en el mismo periodo en la pasada administración. Refiere que al mes de junio del presente año se había alcanzado un total de 3.2 millones de financiamientos; sin embargo, es importante considerar que el 70% de dicha cantidad fue destinado a la adquisición de vivienda nueva.

En la gráfica 1 se presenta la inversión total ejercida en vivienda y se incluye la inversión de las principales entidades públicas y privadas. En el 2009 la inversión alcanzará un máximo estimado de 256 mil millones de pesos, en términos reales 15% menor a la presentada en 2008. Las estimaciones indican que al término del año, 35.5% del total de la inversión corresponderá a las entidades financieras privadas.

En la gráfica 2 se puede observar, según los datos estimados, cómo los primeros tres años se ha superado lo realizado en el mismo periodo de la administración anterior en cuanto a número de financiamientos.

Gráfica 1
Inversión ejercida en vivienda, 2000-2009
(miles de millones de pesos de 2009)



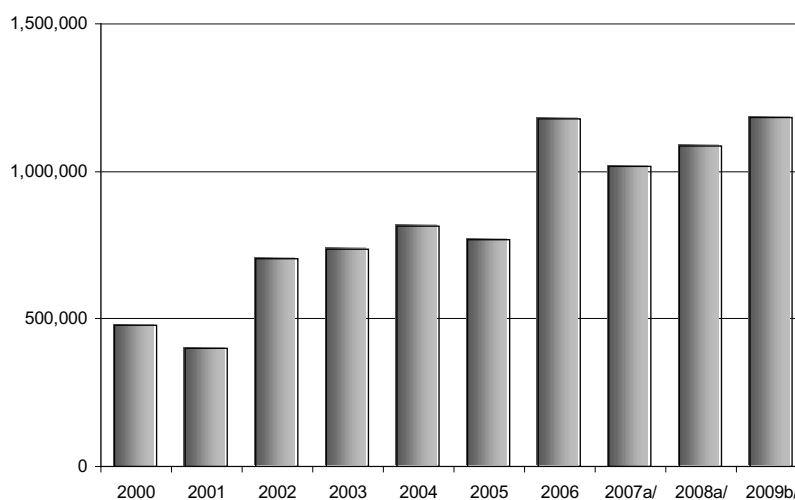
a/ Cifras preliminares

b/ Meta estimada

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009.

⁴ *Ibid.*, p. 9.

Gráfica 2
Número de financiamientos
para vivienda 2000-2009



^{a/} Cifras preliminares

^{b/} Meta estimada

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009.

En la gráfica 3 se observa que la instancia más importante en el financiamiento de vivienda es el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), con cuatro de cada diez financiamientos otorgados.

El segundo lugar lo ocupa la banca comercial, que otorga dos de cada diez financiamientos en el mercado hipotecario. 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 9% del total de los financiamientos.

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), participa con 8% del total de financiamientos hipotecarios estimados para 2009.

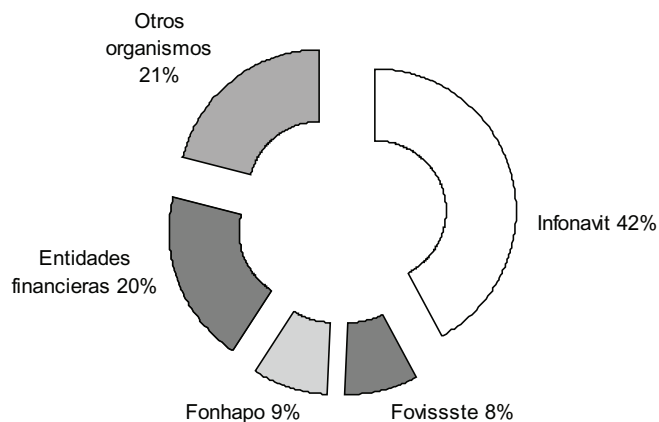
En la gráfica 4 se presenta la evolución en el número de financiamientos según las principales instituciones. El Infonavit se mantiene como

la institución más importante por el número de financiamientos otorgados y con expectativas a la alza. Llama la atención el cálculo a la baja con 104 mil financiamientos menos de las entidades financieras respecto a 2008 y de 120 mil financiamientos menos de Fonhapo, que pasó de 222 mil en 2008 a una estimación de 102 mil financiamientos en 2009 (Gráfica 4).

La reducción en el número de financiamientos de las entidades financieras, según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tiene su explicación en el hecho de que la construcción y el financiamiento de vivienda se han visto afectadas por las nuevas condiciones económicas, lo cual ha provocado un endurecimiento de las condiciones de refinanciamiento en el corto plazo.⁵

⁵ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Crédito Hipotecario en México”, Simposio Internacional 2009. Sector hipotecario ante la crisis económica mundial. Estrategias y acciones emprendidas, Asociación Hipotecaria Mexicana, México, 2009.

Gráfica 3
Participación en financiamiento hipotecario

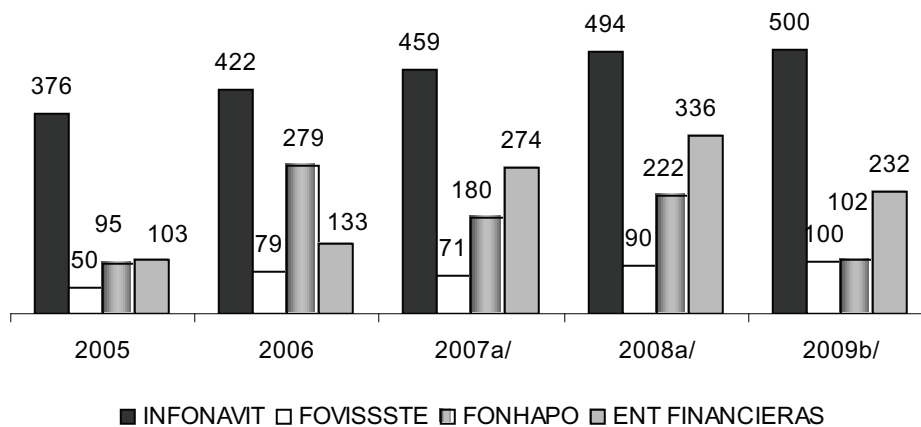


Entidades financieras: Incluye SHF, Sofoles, Banca comercial y de desarrollo.

Otros organismos: estatales y federales.

Fuente: Elaboración propia con base en: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009.

Gráfica 4
Número de financiamientos para vivienda por principales instituciones, 2005-2009 (miles de de financiamientos)



^{a/} Cifras preliminares

^{b/} Meta estimada

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009.

La Comisión Nacional de Vivienda, en un informe de junio de 2009, señalaba los impactos negativos de la crisis global en el sector: falta de liquidez en el financiamiento a la producción, desaceleración en la producción de vivienda nueva, pérdida de confianza del consumidor final de vivienda y crédito hipotecario. Sin embargo, el reporte destaca que los impactos negativos están siendo atendidos y que la perspectiva es a la alza. Así, los datos de avance al mes de mayo representaban un 31% de la meta establecida en el Pacto Nacional por la Vivienda (Cuadro 1).

El informe destaca como una de las principales medidas para dinamizar al sector habitacional la firma, el 13 de marzo de 2009, del Pacto Nacional por la Vivienda para Vivir Mejor, con el cual se comprometieron los diferentes actores participantes (gobiernos Federal y locales, Poder Legislativo y sector privado) para asegurar que la producción y el mejoramiento de vivienda conserven el crecimiento logrado en los últimos años.

Asimismo, señala las acciones llevadas a cabo a través de esquemas de financiamiento

para adquisición de vivienda seminueva y del mercado secundario de hipotecas y reconoce que continúa ofreciendo recursos, aunque en menor volumen, respecto de años anteriores.

Con relación a las acciones orientadas de acceso a la vivienda para la población de más bajos ingresos, el informe destaca el programa “Esta es tu Casa”, que durante el periodo enero de 2007 y junio de 2009 ha otorgado alrededor de 249 mil subsidios que, mediante un financiamiento, permitieron la adquisición de vivienda nueva o usada para este sector de la población.

En cuanto a la normatividad para la edificación se menciona la elaboración y actualización de los criterios de sustentabilidad en materia de suelo para desarrollos habitacionales, así como al Código para la Edificación de Vivienda a fin de orientar el diseño y la construcción de viviendas seguras, confiables, habitables y con criterios sustentables, entre otras acciones.

Respecto al Sistema Nacional de Vivienda, el informe reporta las acciones relacionadas con la modernización de los registros públicos de la propiedad, así como la celebración de diversos convenios de coordinación para la elaboración

Cuadro 1
Liquidez en el mercado. Colocación de créditos individuales

Organismo	Meta (Núm. créditos)	Meta inversión (Millones de pesos)	Avance 31 mayo de 2009					
			Financiamientos	Inversión (Millones de pesos)	% Avance financiamientos	% Avance inversión	% variación anual acciones	% variación anual inversión
INFONAVIT	500,000	106,966	151723	32,702	30	31	-22.0	-22.0
SHF	189,980	19,500	23348	3,144	12	16	-57.0	-32.0
FOVISSSTE	100,000	43,424	33036	15,037	33	35	21.0	71.0
CONAVI	190,000	5,137	76436	2,338	40	46	-37.0	-7.0
FONHAPO	101,865	2,028	45117	784	44	39	1,127.0	772.0
Entidades financieras	150,000	81,000	56503	23,762	38	29	0.0	-32.0
Otras entidades*	60,000	7,500	17360	3,321	29	44	-8.0	32.0
Total	1,291,845	265,555	403,523	81,088	31	31	-15.2	-15.4

* Cifras al 30 de abril de 2009.

Fuente: Conavi, “Evolución del sector vivienda”, Simposio Internacional 2009. Sector hipotecario ante la crisis económica mundial. Estrategias y acciones emprendidas, Asociación Hipotecaria Mexicana, México, 2009.

de leyes y programas estatales de vivienda con las entidades federativas.

Comentarios finales

Sin lugar a dudas la construcción de vivienda tiene efectos multiplicadores positivos para la economía, como la generación de empleos y el desarrollo de empresas relacionadas con la producción de materiales para la construcción.

En el Tercer Informe de Gobierno el Poder Ejecutivo reconoce que, a pesar del entorno económico desfavorable, se ha mantenido el impulso al sector de la vivienda y destaca, entre los principales factores, la oferta que mantienen las principales instituciones de vivienda, así como el suministro de liquidez por parte de la Sociedad Hipotecaria Federal y la colaboración entre los actores públicos y privados.

A pesar de los factores positivos destacados, en el propio informe se estima que habrá importantes reducciones en el número de créditos de las entidades financieras, así como del Fonhapo respecto al 2008, que en conjunto suman alrededor de 224 mil financiamientos.

En ese sentido, las entidades financieras, así como los desarrolladores, han señalado que los problemas económicos experimentados a nivel internacional han afectado el mercado de bursatilizaciones.⁶

Por ello, la Comisión Nacional de Vivienda recomienda dar seguimiento a los compromisos asumidos en el Pacto Nacional por la Vivienda, que mantener precios de vivienda de interés social e inversiones en el sector e incorporar los lineamientos de sustentabilidad implica por parte de los desarrolladores: ordenamiento territorial, diseño urbano y ecotecnologías en los desarrollos habitacionales.⁷

⁶ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *op. cit.*

⁷ Conavi, "Evolución del sector vivienda", Simposio Internacional 2009. Sector hipotecario ante la crisis económica mundial. Estrategias y acciones emprendidas, Asociación Hipotecaria Mexicana, México, 2009.

POLÍTICA EXTERIOR

Migración y mexicanos en el exterior

César Augusto Rodríguez Gómez

La dualidad del título que en el Plan Nacional de Desarrollo se consagra a este apartado, en gran medida queda supeditado —como en los objetivos para diversificar la política exterior—, al tema de la migración mexicana hacia Estados Unidos. Y aunque las estrategias derivadas de los objetivos de protección a los mexicanos en el exterior y de la propia inmigración contemplan a la mayoría de los sectores con los que México tiene relación (Cuadro 1), evidentemente el conglomerado de mexicanos que reside en Estado Unidos es al que se destinan las principales acciones del Ejecutivo Federal. La relación bilateral con Estados Unidos, por tanto, está marcada en gran medida por alcanzar un acuerdo en materia de migración que dé certidumbre legal a los aproximadamente siete millones de mexicanos¹ que se encuentran en forma ilegal en ese país; acuerdo que, como se verá más adelante, algunos especialistas en el tema ven poco probable que se lleve a cabo en el corto y aun en el mediano plazo.

De la misma manera, otro de los datos más relevantes que se anotan en el Tercer Informe de Gobierno es el relativo a la baja en la recepción de remesas como consecuencia de la crisis económica mundial, principalmente. Esto se nota en la disminución del flujo de remesas y en la aportación de los migrantes para pro-

gramas financiados en parte por éstas, como el Programa 3 × 1, que aun con la citada disminución, ha crecido en sus metas según lo reporta el Ejecutivo Federal.

Otro de los puntos centrales que se enumeran en el Plan Nacional de Desarrollo es el destinado a la reciprocidad exigida por organismos sociales que pugnan porque se respete a los inmigrantes que por una u otra razón se internan en territorio mexicano. Se ha vuelto un lugar común señalar que el gobierno mexicano solicita un trato humanitario a sus connacionales y que, sin embargo, la atención que proporciona a los inmigrantes de otros países, sobre todo los centroamericanos en su tránsito hacia Estados Unidos, no es la más adecuada, según se reconoce en el informe y se describen los resultados de diversos programas puestos en marcha para tratar de brindar una mejor atención a esta problemática.

Mención aparte merece la entrada en vigor del requerimiento de visas que la embajada canadiense pusiera en marcha en junio pasado, con el argumento de que muchos mexicanos habían aprovechado su ingreso a aquel país para quedarse en él gracias a su tradicional política de asilo.

Sin pretender ser exhaustivos, se advierte que en estos temas están comprendidos algunos aspectos principales para la sociedad mexicana en materia de migración. A continuación se presenta un desagregado de los resultados contenidos en el Tercer Informe de

¹ Pew Hispanic Center, "Mexican Inmigrants in the United States, 2008", 15 de abril de 2009, en <http://pewhispanic.org/files/factsheets/47.pdf>

Cuadro 1
Objetivos y estrategias en protección a mexicanos en el exterior y en migración

<i>Objetivo 9. Proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior</i>
Estrategias
9.1. Fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular.
9.2. Fortalecer los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior, especialmente en Estados Unidos.
9.3. Promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte.
9.4. Coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior.
<i>Objetivo 10. Construir una nueva cultura de la migración</i>
Estrategias
10.1. Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México. Una nueva cultura de migración en México debe sustentarse en la congruencia de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano, al igual que se pugna por las garantías de los migrantes mexicanos en el exterior.
10.2. Impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional.
10.3. Promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra.
10.4. Contribuir a generar oportunidades de desarrollo dentro de la región mesoamericana a través de programas como el Plan Puebla-Panamá.
10.5. Mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en: www.presidencia.gob.mx

Gobierno, teniendo como referencia estudios que en la materia también han realizado otras instituciones.

**Los mexicanos en el exterior:
la crisis económica mundial
y la reforma migratoria**

No cabe duda de que el año en curso ha sido uno de los más complicados para los mexicanos que se encuentran en el exterior y, al decir “exterior”, lógicamente la referencia conduce de

manera directa a Estados Unidos. Dos factores atraen ampliamente la atención de los mexicanos residentes en ese país: la crisis económica mundial y la posibilidad de que el nuevo presidente de Estados Unidos presente una iniciativa en reforma migratoria.

La primera ha afectado directamente a la comunidad migrante mexicana. Los factores son sumamente conocidos: los migrantes mexicanos, alrededor de 11.5 millones, constituyen actualmente el 32% del total de los migrantes que viven en Estados Unidos; de aquéllos, aproximadamente 7 millones (56%) son residentes ile-

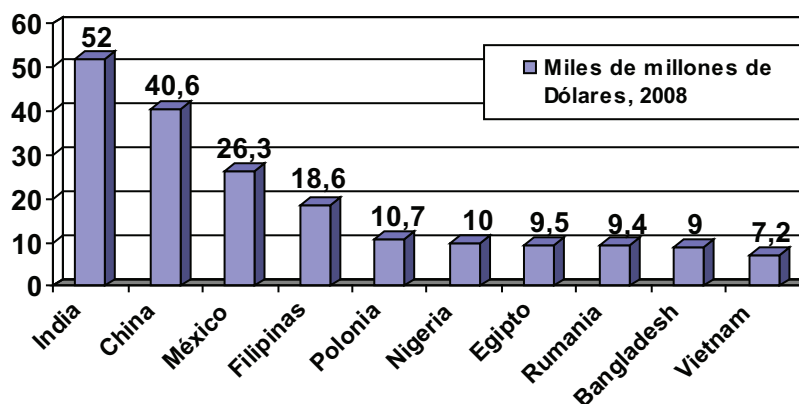
gales.² Evidentemente esto ocasiona que nuestro país ocupe el tercer lugar en captación de remesas (Gráfica 1), después de India y China.

Lo anterior también presenta otros efectos y es que, como se anota en el Tercer Informe, las remesas se han constituido como la tercera fuente de captación de ingresos para el país, sólo por debajo de los ingresos en la cuenta corriente y del petróleo (Cuadro 1).

Sin embargo, la crisis económica mundial ha provocado que la tendencia alcista registra-

da por el flujo de remesas hacia México se haya visto notablemente disminuida, tal y como se puede apreciar tanto en el cuadro 1, como en las gráficas 1 a 4. Y ello se debe en gran medida a que la crisis económica mundial esté presente aún más en la comunidad migrante mexicana, ya que contrariamente a otros conglomerados, la participación de la mexicana se da de manera muy importante en sectores económicos más golpeados con la actual crisis, sobre todo en los últimos meses³ (gráficas 2 y 3).

Gráfica 1
Países captadores de remesas



Fuente: Banco Mundial, "Outlook for Remittance Flows 2009-1011: Remittances expected to fall by 7-10 percent in 2009", Migration and Development Brief 10, 13 de julio, 2009, p. 3.

Cuadro 1
El valor de las remesas familiares respecto a los ingresos de la cuenta corriente y el petróleo

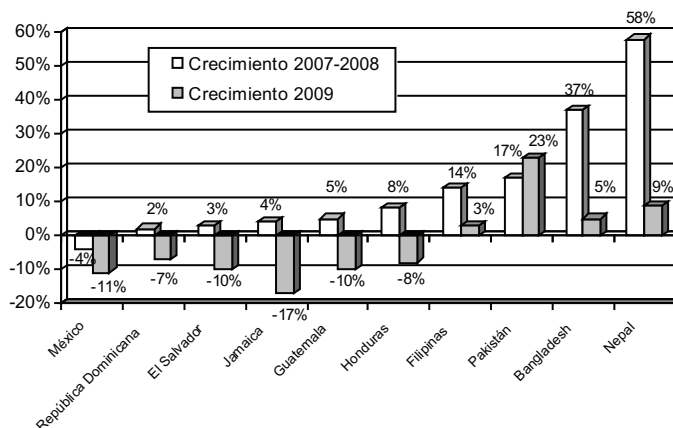
Concepto	Anual	Enero-junio		
	2008	2008	2009	Var. % anual
Transferencias netas	25,461.1	12,793.4	11,243.6	-12.1
Ingresos de la cuenta corriente	342,726.3	176,075.0	126,062.7	-28.4
Inversión Extranjera Directa	22,481.2	13,206.6	9,976.0	-24.5

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, p. 703, en www.informe.gob.mx. Con base en cifras del Banco de México.

² Pew Hispanic Center, "Mexican Immigrants in the United States...", *op. cit.*

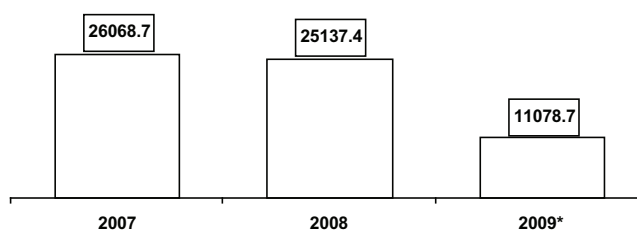
³ Banco Mundial, "Outlook for Remittance Flows 2009-1011: Remittances expected to fall by 7-10 percent in 2009", *Migration and Development Brief* 10, 13 de julio, 2009, p. 3.

Gráfica 2
Comportamiento de flujo de remesas en los principales países captadores de remesas, años 2008 y 2009



Fuente: Banco Mundial, “Outlook for Remittance Flows 2009-2011: Remittances expected to fall by 7-10 percent in 2009”, Migration and Development Brief 10, 13 de julio, 2009, p. 3.

Gráfica 3
Comparativo de remesas 2007-2009



Cifra de enero a junio de 2009.

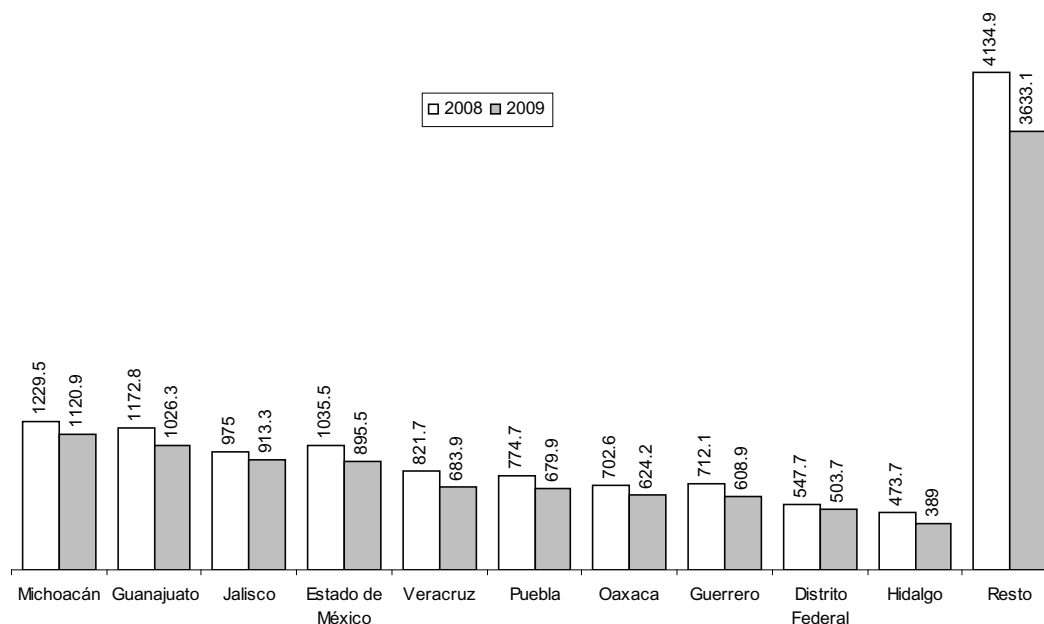
Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, en: www.informe.gob.mx

Si el país resiente en su conjunto la disminución de la entrada de remesas, los estados que dependen más de ellas –por ser los principales expulsores de migrantes a Estados Unidos–, se han visto lógicamente más afectados (Gráfica 4). Y es que los efectos de esta problemática no sólo se reflejan monetariamente en cuanto al flujo de remesas, sino que se produce un sinnúmero de consecuencias. Una de las más visibles es la disminución de personas que intentan

cruzar a Estados Unidos. Varios investigadores del tema y el Instituto Nacional de Migración (INM) calculan en 30% esta reducción: “... entre 100 mil y 250 mil potenciales migrantes de un flujo calculado en medio millón”.⁴ Dicho

⁴ Apreciaciones realizadas por Ernesto Rodríguez, director del Centro de Estudios del INM, en el seminario “Migración México-Estados Unidos: tendencias y perspectivas de política”, organizado por el Instituto Na-

Gráfica 4
Remesas familiares, distribución por entidad federativa, 2008 y 2009



Cifras correspondientes al rango de meses de enero, junio de 2008 y 2009.

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, p. 702, en: www.informe.gob.mx

fenómeno, a decir de la titular del INM, se reproduce con las personas de Centroamérica que ingresan a México para transitar hacia Estados Unidos, ya que para el 2006 hubo un flujo de 200 mil personas y para el cierre de 2008 fue de 100 mil.⁵

En el caso que nos ocupa, según el Tercer Informe es tangible que algunos de los programas sociales más importantes implementados por el Gobierno Federal, y que involucran de manera decidida la participación de los mi-

grantes, se hayan visto afectados en su desarrollo por la menor aportación económica de éstos. Un programa emblemático –por el impacto que ha tenido en comunidades con un porcentaje alto de emigrantes– es el denominado 3×1 para migrantes. Éste cuenta en su esencia financiera con la aportación de los gobiernos Federal, estatales, de los propios migrantes y de las comunidades beneficiadas; ha visto descender notablemente el número de clubes de migrantes participantes y por ende su contribución económica en los proyectos del programa en casi 21%. No obstante, las metas en cuanto a número de obras proyectadas para el presente año no se ven afectadas en la misma medida (Cuadro 2).

cional de Migración, 26 de agosto de 2009. En: http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Noticia2_270809.

⁵ Apreciaciones de Cecilia Romero, directora del Instituto Nacional de Migración en el mismo seminario. En: http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Noticia2_270809.

Cuadro 2
Programa 3 × 1 para migrantes, 2007-2009

Concepto	Datos anuales			Enero-junio ¹		
	Observado		Meta 2009	2008*	2009*	Variación % anual
	2007	2008				
Inversión ²	932.3	1,722.2	2,034.9	856.4	1,030.4	20.3
Federal ³	241.6	468.1	534.9	218.6	270.2	23.6
Estatad	226.4	426.8	500	218.1	258.4	7.8
Municipal	225.7	409.6	500	207.1	243.0	8.0
Migrantes	238.6	417.7	500	212.6	258.8	12.4
Beneficiarios						
Estados	27	27	27	27	27	--
Municipios	520	574	500**	353	323	-8.5
Localidades	1,062	1,334	1,000**	723	699	-3-3
Clubes de migrantes participantes	857	957	850**	583	460	-21.1
Proyectos realizados	1,598	2,457	1,500**	1,072	1,329	24.0

¹ La inversión se refiere a datos programados.

² Cifras en millones de pesos, inversión total con la participación de los clubes de migrantes, gobiernos federal, estatales y municipales.

³ Incluye únicamente la partida 4101.

* Cifras al 30 de junio de 2009.

** Se presentan metas a la baja respecto al presente ejercicio considerando los efectos de la recesión económica que experimenta Estados Unidos.

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, p. 700. En: www.informe.gob.mx. Con base en la Secretaría de Desarrollo Social.

La reforma migratoria

El otro punto que se señalaba en el primer párrafo de este apartado se refiere a la cada vez menos probable (al menos en el corto y mediano plazo) reforma migratoria, según Andrew Selee.⁶ La metáfora de la “enchilada completa” planteada por el ex canciller Jorge Castañeda para referirse a la posibilidad de que el Con-

greso estadounidense realizara una reforma de gran envergadura que contemplara permisos temporales de trabajo para migrantes mexicanos y la legalización de quienes no cuentan con una residencia legal en el país del norte, ha sido una constante aspiración por parte del gobierno mexicano, y que será revisada por la presidencia de Estados Unidos; pero como muchos analistas han advertido, esto tiene pocas esperanzas de llevarse a cabo, al menos en el corto plazo.

Las declaraciones que el mismo presidente estadounidense hiciera en la reunión de líderes del norte celebrada en Guadalajara en agosto pasado reafirmó esta apreciación. Señaló que en lo que resta del año prepararía la iniciativa y

⁶ En ello coincidieron especialistas como Andrew Selee, del Instituto de Estudios Mexicanos del Centro Woodrow Wilson, en el seminario “Migración México-Estados Unidos: tendencias y perspectivas de política”, organizado por el Instituto Nacional de Migración, 26 de agosto de 2009. En: http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Noticia2_270809.

que hasta el próximo año la presentaría.⁷ Al respecto otros actores involucrados en la relación bilateral opinan que México debe enfocar su relación con Estados Unidos en varios frentes, y que se debe “desmigratizar” la agenda. Sin embargo, señalan que no por ello debe dejar de insistir en que se lleve a cabo. El embajador mexicano en Washington, Arturo Sarukhán, indica que “la decisión se debe cabildear a favor de la reforma integral, la cual es una decisión política y legislativa soberana e interna de Estados Unidos”.⁸

Otros resultados del Tercer Informe en materia de migración

Con base en los resultados enumerados en el Tercer Informe, los cuales se hallan procesa-

dos de acuerdo con los objetivos y estrategias, en el cuadro 3 se presenta un resumen de otros programas destacados en este documento. Llamam la atención en tal sentido las ventanillas de salud, ya que a la luz del debate sobre la iniciativa de reforma sanitaria en Estados Unidos elaborada por el gobierno de Barack Obama, la comunidad migrante mexicana –y sobre todo la indocumentada– es una de las más vulnerables por la falta de atención médica. Por otra parte, también se señalan programas específicos para mejorar las condiciones de los migrantes centroamericanos que transitan por nuestro país, en su anhelo de llegar al vecino país del norte.

⁷ Conferencia de prensa conjunta que ofrecieron los presidentes de México, Estados Unidos y el primer ministro de Canadá, en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en Guadalajara, Jalisco, 10 de agosto de 2009. En: www.presidencia.gob.mx.

⁸ Arturo Sarukhán, “Relanzar la relación con Estados Unidos: una ruta crítica”, *Nexos*, México, diciembre de 2008.

Cuadro 3
Resultados de los principales programas de apoyo a los mexicanos en el exterior e inmigrantes

<i>Programa</i>	<i>Periodo</i>	<i>Resultados reportados</i>
Programa Especial de Atención y Asistencia Consular a los Mexicanos en el Exterior	Septiembre 2008-agosto de 2009	Se atendieron 97,272 casos: <ul style="list-style-type: none"> - 46,750 protección en el ámbito migratorio - 24,827 administrativos - 15,866 penales - 9,829 derechos humanos, civil y laboral
Certificados de Matrícula Consular de Alta Seguridad y Expedición de Pasaportes	Septiembre de 2008-agosto de 2009	La red consular de México en el exterior expidió 936,775 certificados y 921,229 pasaportes
Programa de Atención a Mujeres y Niños Víctimas de Violencia Doméstica	Septiembre 2008-agosto de 2009	Se atendieron 1,494 casos, 77 más que el periodo anterior
Ventanillas de la Salud	Septiembre de 2008-agosto de 2009	Se atendió a 435,399 personas, un incremento de 30% respecto al periodo anterior
Protección y Difusión de los Derechos de los Trabajadores Migrantes Mexicanos	Septiembre de 2008-agosto de 2009	Se atendieron 2,020 casos, de los cuales: 617 de orientación sobre asuntos laborales; 897 por salarios no pagados; 344 indemnizaciones sobre riesgos de trabajo; 63 discriminación laboral; 99 violación derechos laborales
Programa de Repatriación Voluntaria al Interior	1 y 28 de septiembre de 2008	Fueron repatriados un total de 7,438 mexicanos
Programa Paisano	Septiembre de 2008 a mayo de 2009	Se realizaron dos operativos especiales en los cuales se atendieron un total de 1,626,562 paisanos
Programa de Migración para la Frontera Sur	Septiembre de 2008 a junio de 2009	Se expidieron 20,423 formas migratorias para trabajadores fronterizos y 49,485 de visitantes locales

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, pp. 693-701. En: www.informe.gob.mx.

La política exterior en el Tercer Informe de Gobierno

César Augusto Rodríguez Gómez

Sin duda alguna hay ciertos factores exógenos y endógenos que han marcado la política exterior del presidente Felipe Calderón. En los primeros encontramos de manera preponderante la visible y cada vez más sentida crisis mundial y sus repercusiones en la calidad de vida de los migrantes mexicanos en Estados Unidos; y en el caso de los segundos, el brote de la epidemia de la influenza tuvo fuertes implicaciones para el país. Como se podrá anotar también, resulta evidente un trato predecible según las previsiones de causalidad esperadas, por ejemplo en la crisis económica mundial y sus repercusiones en México. Pero huelga decir que en el caso del brote epidemiológico de la influenza, las inéditas medidas tomadas por el gobierno mexicano para contenerla, aunque apoyadas en su momento por la mayoría de los sectores sociales, fueron a la postre cuestionadas por diversos actores, debido a la forma en que ésta se manejó, sobre todo por sus repercusiones en algunos de los principales sectores productivos del país, como el turismo, el comercio y las propias relaciones internacionales.

En cuanto a lo que ha sido uno de los objetivos centrales de la política exterior del actual sexenio, el diversificar su agenda hacia la mayoría de las zonas geográficas del planeta,

sobra decir que aunque se percibe la intención del Ejecutivo de equilibrar las relaciones con los diversos países e instituciones de orden mundial, la política exterior se enfocó principalmente hacia los principales socios comerciales y culturales con los que el país interactúa: Estados Unidos, América Latina, y en menor medida Europa y Asia.

De igual manera destaca la presencia prácticamente institucionalizada de México en órganos mundiales como en el Grupo de los 20, en el Grupo de los 5, y la elección en octubre como miembro no permanente para el periodo 2009-2010 del Consejo General de las Naciones Unidas¹ (al respecto véase el cuadro 3 con los hechos más notables anotados en el Tercer Informe de Gobierno).

Con cada uno de los organismos multilaterales y en cada una de las zonas geográficas México mantiene su propia agenda, pero es evidente que las implicaciones de la relación con Estados Unidos repercuten trascendentalmente en todos los sectores del país. En tal sentido cobra mayor importancia la elección de Barack Obama como presidente de Estados

¹ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno. En www.informe.gob.mx/resumen/?contenido=65 (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2009).

Unidos y los tres encuentros binacionales que durante este año ha tenido con el presidente Calderón.

En cuanto a América Latina, el golpe de Estado en Honduras contra el presidente Manuel Zelaya, las repercusiones políticas de la epidemia de la Influenza con algunos países de la región, así como la visita que el presidente Calderón hiciera en agosto pasado a Sudamérica, fueron algunos de los hechos más relevantes que exigieron a la diplomacia mexicana.

De esta forma, en el presente artículo se realiza un breve recuento de los hechos que mayormente incidieron en la política exterior durante el año comprendido en el Tercer Informe de Gobierno. Para tal fin, en el texto se describen los aspectos antes citados, cómo se dieron y las implicaciones que han tenido para el país. De manera complementaria se muestran algunos de los principales resultados que el presidente Felipe Calderón presenta en su Tercer Informe en este rubro.

Los factores exógenos y endógenos que supeditaron la agenda de política exterior

Como se enuncia en la introducción, durante el año reportado en el Tercer Informe de Gobierno el país conjugó factores externos e internos que ahondaron más la situación de emergencia económica mundial. Aunque se esperaba esta crisis, la dimensión de la misma se vio magnificada por el brote epidemiológico de la influenza durante la primera mitad de este año (2009). Y aunque desde el comienzo de su gobierno el presidente Calderón expuso en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PDN) (Cuadro 1) su deseo de diversificar y equilibrar las relaciones del país con los principales ejes geográficos y económicos mundiales, la crisis económica mundial y de Estados

Unidos —que en un sus orígenes se pensó que afectaría poco al país—, demostró cuán ligado se encuentra México al destino del país del norte, como apunta Jorge Castañeda.

Relación con Estados Unidos

México tiene su corazón en América Latina pero, por el otro tiene su cartera y su cabeza en el norte... [con Estados Unidos] tiene el 90 por ciento de la inversión extranjera, 90 por ciento del comercio internacional, 90 por ciento del turismo, el total absoluto de una migración inmensa a los Estados Unidos y un número creciente y cada vez más crucial de residentes estadounidenses [...] ²

La investidura de Barack Obama significa la oportunidad de mejorar la siempre diletante y sinuosa relación entre los dos países. La mutua importancia que los presidentes de México y Estados Unidos otorgan a la relación se vio reflejada en los tres encuentros que sostuvieron durante el presente año. Aparte de los tradicionales temas bilaterales, como la migración, la seguridad, el narcotráfico, el comercio, etcétera, destacó la liberalización de “197 millones 100 mil dólares de los 400 aprobados por el Congreso estadounidense para la Iniciativa Mérida, así como la firma, en mayo de 2009, del Memorandum de Entendimiento para el desarrollo de actividades de fortalecimiento del Estado de Derecho”.³ En el cuadro 2 se describen principalmente los encuentros del presidente Calderón con Barack Obama y con su predecesor, George Bush, así como los temas abordados.

² Jorge G. Castañeda, “México y América Latina”, *Milenio Semanal*, México, 17 de mayo de 2009.

³ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, *op. cit.*

Cuadro 1
Objetivos y estrategias en la diversificación de la política exterior, PND 2007-2012

Objetivo 8. Impulsar la proyección de México en el entorno internacional
Estrategias
8.1. Reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe
8.2. Enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá
8.3. Incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá
8.4. Construir alianzas estratégicas con Asia y la Unión Europea
8.5. Aprovechar la plataforma del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) para derivar acuerdos gubernamentales y empresariales con los países de la Cuenca del Pacífico, y fortalecer los vínculos con China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelanda
8.6. Ampliar los mecanismos para la cooperación y la promoción de los intereses económicos de México en Medio Oriente y África

Fuente: Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En: www.presidencia.gob.mx

La crisis por el virus de la influenza

Otra coyuntura que marcó la política exterior de México durante este año de gobierno fue la generada por el brote epidemiológico de la influenza. El anuncio que hizo el secretario de Salud, José Ángel Córdova, la noche del jueves 23 de abril⁴ sobre el surgimiento de lo que en primera instancia se denominó “gripe porcina”, desencadenó reacciones internacionales de diversa índole por parte de varios países con los que en su mayoría México había mantenido buenas relaciones, y con otros con los que las

estaba reconstruyendo. Estos países a los que se hace referencia⁵ son China, Francia, Argentina, Perú, Ecuador, Singapur, Haití y Cuba.

Las prevenciones adoptadas por los gobiernos de estos países iban desde tomar medidas sanitarias en sus fronteras en forma general, como es el caso de Ecuador; poner en cuarentena a los viajeros procedentes de México, como el caso de China; suspender los vuelos procedentes de México, como lo hicieron Argentina, Perú y Cuba; hasta el caso de Haití, que se negó a aceptar la ayuda humanitaria enviada por el gobierno

⁴ Comunicado del Secretario de Salud acerca del brote del virus de la influenza, 23 de abril de 2009. En www.salud.gob.mx

⁵ Entrevista al presidente Felipe Calderón Hinojosa. En <http://www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=44806>, (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2009).

Cuadro 2
Encuentros de los presidentes Felipe Calderón y Barack Obama, 2009

<i>Fecha y lugar</i>	<i>Condiciones de la reunión</i>	<i>Temas tratados</i>
1. Washington, D.C. 12 y 13 de enero de 2009	Visita de “cortesía” a George Bush, presidente saliente de Estados Unidos, y encuentro con Barack Obama, presidente electo, en el Instituto Cultural de México en la capital estadounidense	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad (terrorismo, tráfico de drogas) - Competitividad - Cambio climático (Fondo Verde)
2. México, D.F. 16 de abril	Visita oficial del presidente Barack Obama a Felipe Calderón en su tránsito a la Quinta Cumbre de las Américas celebrada en Trinidad y Tobago	<p>Barack Obama habló de:</p> <p>“Trabajar por la Reforma Migratoria Integral en los Estados Unidos”</p> <p>“Un futuro de energía limpia” para los dos países</p> <p>“Ponerle fin a esta guerra de la droga”</p>
3. Guadalajara, Jalisco. 9 y 10 de agosto	Cumbre de Líderes de América del Norte. Felipe Calderón de México, Stephen Harper de Canadá y Barack Obama de Estados Unidos	<p>Entre los tres líderes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Virus de Influenza A/H1N1 - Cambio climático - Crisis global - Seguridad (redes delictivas transnacionales) - Golpe militar en Honduras <p>México-Estados Unidos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Temas de competitividad, comercio y políticas públicas - Infraestructura fronteriza (nuevos puentes de cruce) - Posible presentación de iniciativa por parte del presidente Obama en materia migratoria

Fuente: Elaboración propia con base en los comunicados de prensa de la Presidencia de la República y en el Tercer Informe de Gobierno: www.presidencia.gob.mx y www.informe.gob.mx/resumen/?contenido=65.

México. A raíz de estas medidas funcionarios federales hicieron fuertes reclamaciones a estos gobiernos, aduciendo que tales medidas no estaban sustentadas en decisiones técnicas, sino basadas en el desconocimiento. Las reacciones del gobierno cubano, con la suspensión de los vuelos procedentes de México, y las “reflexiones” que sobre el particular hiciera el ex presidente Fidel Castro en el diario *Granma* durante la influenza, ocasionaron que a visita prevista se suspendiera. A decir del propio Felipe Calderón: “...iba a ir a Cuba efectivamente en estos días, pero como Cuba ha impedido los vuelos desde México, pues a la mejor no voy a poder ir, así que pues puede ser una de las consecuencias no previstas de decisiones que no tienen el fundamento técnico suficiente”.⁶ Respecto al tema de Cuba, la ex canciller Rosario Green señala que “Cuba ya no es y ya no debe ser un tema”, y que en dado caso las reacciones deberían ser directamente al gobierno cubano y no al propio Fidel Castro.⁷

Diversos organismos internacionales, sobre todo la Organización Mundial de la Salud, respaldaron las acciones del gobierno mexicano e incluso hacia el interior del país también los gobiernos locales, no obstante su pluralidad política, trabajaron coordinadamente con el Gobierno Federal para contener la expansión de la pandemia. Entre las declaraciones de apoyo más importantes figuró la de Katrin Kohl, directora adjunta de la División de Migración Global y Cuarentena de los Centros de Control y Prevención de Enfermedades de Estados Unidos, quien “calificó de un error las restricciones para viajar a México al inicio de la epidemia por el virus A /H1N1”.⁸ Pero también

en este punto hubo posiciones que cuestionaron la reacción del gobierno ante este fenómeno; de nuevo la ex canciller Rosario Green señaló: “El gobierno de Calderón sobrerreaccionó, porque hizo un mal cálculo... El gobierno de México decidió poner la atención en las medidas y, por lo tanto, el virus adquirió nacionalidad mexicana. En Estados Unidos, donde hay el doble de casos, no vi jamás a una persona con tapabocas, no cerraron las escuelas”.⁹

América Latina, entre el golpe a Zelaya y la reconstrucción de relaciones

La reconstrucción de las relaciones con los países de América Latina, sobre todo con aquellos con los que el gobierno de Vicente Fox tuvo diferencias, ha sido una de las prioridades de política exterior del Ejecutivo.

México desempeñó un papel destacado al encabezar las reacciones contra el golpe militar de Honduras efectuado los días 27 y 28 de junio pasado, en que fue expulsado del país su presidente constitucional, Manuel Zelaya Rosales, y en su lugar fue designado Roberto Micheletti. El presidente Calderón, en su calidad de secretario Pro Témpore del Grupo de Río, organizó la II Reunión Extraordinaria de ese organismo en la ciudad de Managua, Nicaragua, el 29 de ese mes. Ahí los países miembros acordaron desconocer los acuerdos tomados por el Congreso de Honduras y exigieron que fuera restituido en su cargo el presidente Zelaya.¹⁰ Más tarde —el martes 4 de agosto— el mandatario mexicano recibiría al presidente

⁶ *Ibidem*.

⁷ Elba Mónica Bravo, “La política exterior dispersa”, *Milenio*, entrevista a Rosario Green, 25 de agosto de 2009. En: www.milenio.com/print/224185.

⁸ CNNExpansion.com, “México pierde 4000 millones de dólares por Influenza”, 3 de julio de 2009 (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2009).

⁹ Elba Mónica Bravo, “La política exterior...”, *op. cit.*

¹⁰ Felipe Calderón Hinojosa, intervención del presidente en la II Reunión Extraordinaria del Grupo de Río en Managua, Nicaragua. En www.presidencia.gob.mx.

Manuel Zelaya en la Residencia Oficial de Los Pinos con honores presidenciales.¹¹

Aunque todavía no hay una solución al conflicto hondureño, el papel desempeñado por el presidente Felipe Calderón en este conflicto fue reconocido por algunos países con los que

México no ha tenido buenas relaciones en el pasado reciente, como Cuba y Venezuela, y con los cuales ha tratado de mejorarlas. No obstante, como se señala en el párrafo anterior, las barreras no se han franqueado del todo, aunque sí ha mejorado la relación con estos países.

Cuadro 3

Aspectos destacados en política exterior y reportados en el Tercer Informe de Gobierno

Principales acciones de la política exterior 2008-2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación en el Grupo de los 5 (G-5) y el Grupo de los 8 (G-8) ▪ México en el Consejo de Seguridad de la ONU ▪ Participación de México en el Grupo de los 20 (G-20). ▪ Responsabilidad ante el cambio climático ▪ América Latina, una región prioritaria
Temas globales	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio climático • Enfermedades infecciosas • Seguridad alimentaria • Energía • Gobernabilidad económica internacional • Paz y seguridad internacionales • Desarrollo sustentable
El papel de México ante la ONU	<ul style="list-style-type: none"> - Con 185 votos de 192 posibles, México recibió el apoyo de la Asamblea General de la ONU y el voto unánime de América Latina y el Caribe, para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, órgano encargado de velar por la paz y la seguridad mundiales para el bienio 2009-2010. - De septiembre de 2008 a agosto de 2009 realizaron visitas a México los jefes de Estado de Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Honduras, Indonesia y Paraguay, así como los primeros ministros de Canadá y Trinidad y Tobago, el vicepresidente de China y los príncipes herederos de Bélgica, España y Noruega. - En agosto de 2009 México fue anfitrión de la Cumbre de Líderes de América del Norte, realizada en Guadalajara, Jalisco. En esta cumbre el presidente de México se reunió con el presidente de Estados Unidos y con el primer ministro de Canadá, con quienes abordó temas prioritarios, como la competitividad regional y la recuperación económica de los ciudadanos, la seguridad y temas hemisféricos, las energías limpias, el medio ambiente y el cambio climático, así como el diálogo global.

¹¹ Comunicado de la Presidencia de la República, 4 de agosto de 2009. En www.presidencia.gob.mx.

El Grupo de los Ocho (G8) y el Grupo de los Cinco (G5)	México ha desempeñado un papel preponderante en la consolidación del G-5, integrado por México, Brasil, China, India y Sudáfrica, y en la articulación de sus propuestas frente a los grandes retos globales, en temas como el cambio climático, enfermedades infecciosas, seguridad alimentaria, energía, gobernabilidad económica internacional y desarrollo sustentable. Como coordinador del G-5, México trabajó estrechamente con la presidencia italiana del G-8, integrado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia, en la preparación del encuentro de líderes del G-5 y el G-8 en julio de 2009 en L'Aquila, Italia.
México y el Grupo de los 20 (G-20)	Con objeto de promover la cooperación para enfrentar la crisis y contribuir a reconstruir el orden financiero internacional, el presidente de México participó en las cumbres del G-20 en Washington D.C., en noviembre de 2008 y en Londres en abril de 2009, para articular una respuesta colectiva frente a la crisis financiera y económica global. México propuso activar políticas fiscales y monetarias contracíclicas de manera coordinada e inmediata; implementar medidas para sanear y reestructurar los sistemas financieros; fortalecer las instituciones financieras internacionales; mejorar los esquemas de regulación y supervisión financiera; promover una recuperación global respetuosa de la ecología y apoyar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Milenio.
Cambio climático Relaciones Asia Pacífico	En agosto de 2008, México propuso crear el Fondo Verde, iniciativa a considerar en las negociaciones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-15). En septiembre de 2008 el presidente de México sostuvo un encuentro con el primer ministro de Dinamarca, país sede del COP-15 en diciembre de 2009 para sumarlo a la Iniciativa Verde. En Lima, Perú, en noviembre de 2008, dentro de la XVI Reunión de Líderes Económicos del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, el presidente de México se reunió con los primeros ministros de Australia y Japón y con el presidente de Vietnam.
Relaciones de México con América del Norte	En el transcurso de 2009, el presidente de México se ha reunido tres veces con el presidente de Estados Unidos, con quien ha iniciado una nueva etapa en la relación bilateral basada en la cooperación, la confianza mutua y la responsabilidad compartida en temas como migración, comercio, seguridad y el relativo a las fronteras. Ambos gobiernos han logrado avances como la suscripción, en diciembre de 2008, de una Carta de Acuerdo que libera 197 millones 100 mil dólares de los 400 millones de dólares aprobados por el Congreso estadounidense para la Iniciativa Mérida, así como la firma, en mayo de 2009, del Memorándum de Entendimiento para el desarrollo de actividades de fortalecimiento del Estado de derecho.

Relaciones con América Latina	América Latina y el Caribe es una región de alta prioridad para la política exterior de México. Por ello, con el fin de reforzar y estrechar los lazos políticos, económicos y culturales, en los últimos 12 meses el presidente de México realizó giras de trabajo a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay.
Proyecto Mesoamérica	El Proyecto Mesoamérica, con el cual se promueve el desarrollo y la integración de los países mesoamericanos, logró avanzar en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones y transportes, así como en la relación de acciones en materia de salud, vivienda y biocombustibles.

Fuentes: Tercer Informe de Gobierno. En <http://www.presidencia.gob.mx> y www.informe.gob.mx



Cámara de Diputados

LXI Legislatura



REPORTE

REPORTE

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Número 26 Volumen 2 Septiembre 2009

GLOSA DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO

POLÍTICA INTERIOR

- 3 Procuración e impartición de justicia
Efrén Arellano Trejo
- 8 Crimen organizado
Efrén Arellano Trejo
- 16 Derechos humanos
Roberto Ocampo Hurtado
- 24 Cuerpos policiacos
Roberto Ocampo Hurtado
- 32 Fortalecimiento de la democracia
y modernización del sistema político
Gustavo Meixueiro Nájera

POLÍTICA SOCIAL

- 43 Superación de la pobreza
Jesús Mendoza Mendoza
- 49 Salud
Matilde Gómez Vega
- 57 Transformación educativa
Iván H. Pliego Moreno
- 62 Pueblos indígenas
Jesús Mendoza Mendoza
- 66 Cambio climático
Dunia Ludlow Deloya
- 73 Presupuesto y crisis
Dip. Georgina Trujillo Zentella

C
E
S
O
P

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Desarrollo Regional

César Augusto Rodríguez Gómez
Director de Opinión Pública

Saúl Munguía Ortiz
Director de Vinculación y Gestión

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Josué Jijón León
Coordinador Técnico

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo
José Alonso Contreras Macías
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
Jesús Mendoza Mendoza
Salvador Moreno Pérez
Iván H. Pliego Moreno
Octavio Ruíz Chávez
Roberto Vallín Medina
Carlos Agustín Vázquez Hernández
Investigadores

Alejandra Aguirre Jiménez
Elizabeth Cabrera Robles
Luz García San Vicente
Matilde Gómez Vega
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Gustavo Meixueiro Nájera
Coordinador de este número

Alejandro López Morcillo
Gerardo Villegas Rodríguez
Roberto Vallín Medina
Editores

José Olalde
Asistencia editorial

POLÍTICA INTERIOR

Procuración e impartición de justicia

Efrén Arellano Trejo

El presente artículo ofrece una descripción de los avances y resultados alcanzados en el marco del Programa Sectorial de Procuración de Justicia, con base en los datos ofrecidos por el Tercer Informe de Gobierno. El trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se hace un breve recuento de los principales problemas y rezagos en la materia; en la segunda sección se comparan los resultados alcanzados respecto a la situación de 2006 y las metas planteadas para 2012; en la tercera parte se enumeran brevemente las principales adecuaciones realizadas al marco jurídico para construir un nuevo sistema penal.

Contexto institucional

El sistema de procuración e impartición de justicia en México vive una etapa de transición. De un sistema fundamentalmente inquisitivo, en un plazo de siete años habrá de completarse la construcción de un sistema acusatorio y oral, en el que funcionarán mecanismos alternativos para la solución de controversias. El motor de este tránsito está contenido en el nuevo artículo 20 Constitucional,¹ en el que ahora se señala que el objeto del proceso penal es “el esclare-

cimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”. Anteriormente el objeto del proceso penal era definir si el acusado quedaba preso después del auto de formal prisión o si salía libre pagando fianza.

Esta mudanza era inevitable porque todos los indicadores en materia de prevención, persecución y castigo de la delincuencia tienen un saldo negativo. Un estudio realizado para el año 2001 estimó que, de cada 100 delitos que se cometieron en el país, sólo se denunciaron 25. Del total de los delitos denunciados, según las averiguaciones previas reportadas por las procuradurías locales, sólo 1% de ellas fueron presentadas ante un juez y obtuvieron una sentencia condenatoria.² Ocho años después la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con base en el análisis de las denuncias presentadas y desahogo de las mismas, concluyó que “la impunidad que se genera por la falta de cumplimiento de la ley, oscila en niveles del 98 al 99%, es decir, solamente 1% de las víctimas del delito que existen en el país, aspiran a reci-

¹ Véase el decreto de reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008.

² Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, FCE-CIDAC, México, 2004, p. 20. La actualización de este texto está en el artículo del mismo autor, “La investigación de los delitos y la subversión de los principios del sistema penal en México”, en Arturo Alvarado (coord.), *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008, pp. 125-152.

bir justicia y probablemente a que se les repare el daño causado”.³

La impunidad que predomina está acompañada por una extendida desconfianza en el aparato de justicia. Como lo reconocen las propias autoridades, “los procesos y los juicios penales son burocráticos y lentos, escritos en expedientes interminables, y las cárceles son inseguras, no garantizan la reinserción social y son las universidades del crimen”.⁴

Las deficiencias institucionales que explican estos rezagos también han sido ampliamente documentadas. Los actores del sistema (policías, ministerio público y peritos) trabajan de manera poco coordinada, en muchos casos con escasa preparación profesional y capacidad limitada para realizar la investigación de los delitos. La mayor parte de las averiguaciones previas procede siempre y cuando exista algún detenido. En este último caso, la confesión pasa a ser la prueba definitiva para que el proceso penal continúe. Todo ello agravado por la falta de controles y transparencia que alienta la corrupción y colusión entre autoridades y acusados.⁵

La parte medular del Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, como se muestra en los dos siguientes apartados, muestra los indicadores para evaluar la calidad y eficacia en los procesos de persecución y castigo de la delincuencia y da cuenta de los avances logrados en el proceso de transición de la justicia mexicana.

³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, disponible en www.cndh.org.mx (consulta: febrero de 2009).

⁴ Gobierno Federal, *Reforma constitucional de seguridad y justicia*, México, 2008, disponible en la biblioteca del Congreso de la Unión, p. 1.

⁵ Cfr: Miguel Carbonell (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, UNAM, México, 2004; Juventino Castro, *El Ministerio Público en México: funciones y disfunciones*, Porrúa, México, 2002.

Indicadores sobre la eficiencia del sistema

En materia de Procuración de Justicia, el Plan Nacional de Desarrollo contiene dos grandes objetivos: 1) modernizar el sistema de justicia penal, a fin de lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz; y 2) combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.

Estos dos objetivos generales son desarrollados, en gran medida, en el Programa Sectorial de Procuración de Justicia,⁶ en el cual existen seis objetivos específicos vinculados a estos temas, valorados a través de 11 indicadores. El cuadro 1 sintetiza las cifras reportadas por el presidente Calderón en sus –hasta ahora– tres informes de gobierno. Este cuadro incluye un columna denominada “Situación 2006/Meta 2012”, con la cual es posible identificar la situación de cada indicador al inicio de la actual administración y la meta propuesta para el final de la misma.

Los indicadores relativos a la situación operativa actual están contenidos en los objetivos 2 a 4. Los resultados en estos rubros parecen indicar que se han logrado avances notables en los procesos internos del Ministerio Público Federal, pero no en la obtención de sentencias condenatorias y en las consignaciones provenientes de las averiguaciones previas.

Así, el tiempo promedio para la integración de una averiguación previa se ha reducido de 270 días en 2006 a 157 en 2009; además, el porcentaje de averiguaciones previas concluidas respecto a las averiguaciones previas iniciadas ha oscilado en estos años entre 76 y 80%, lo que indica un nivel cercano al 87% que se quiere alcanzar en 2012.

En contraste, de acuerdo con la información disponible, los avances en las tareas des-

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 2008.

Cuadro 1
Objetivos e indicadores derivados del Programa Sectorial de Procuración de Justicia

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>	<i>Situación 2006/ Meta 2012</i>	<i>1er Informe</i>	<i>2º Informe</i>	<i>3er Informe*</i>
1. Transformar integralmente el sistema de procuración de justicia de la Federación para mejorar la atención a la ciudadanía.	a) Porcentaje de avance del proceso de reingeniería para la modernización del sistema de procuración de justicia	2006: Nuevo proyecto 2012: 100%	6.3%	25.0%	43.7%
	b) Tiempo promedio requerido para la integración de la averiguación previa (días)	2006: 270 2012: 200	151	152	157
2. Elevar la calidad y eficacia en la integración de la averiguación previa	c) Porcentaje de solicitudes de orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia negadas, del total de las averiguaciones previas consignadas sin detenido	2006: 22% 2012: 10%	25%	26%	25.3%
	d) Porcentaje de averiguaciones previas concluidas (acumulación, reserva, incompetencia, no ejercicio de la acción penal y consignación) con relación a las averiguaciones previas en trámite	2006: 83.04% 2012: 87.5%	80.4%	75.9%	60.3%
3. Abatir la impunidad y transparentar la actuación ministerial	e) Sentencias condenatorias por cada 100 averiguaciones previas	2006: 14 2012: 25	12	11	9.2
	f) Porcentaje de consignaciones con relación a las averiguaciones previas en trámite.	2006: 22.39% 2012: 35%	18.3%	19%	15.3%
	g) Sentencias condenatorias por cada 100 delitos federales cometidos	2006: 33 2012: 43	35	32	36
	h) Sentencias condenatorias por cada 100 delitos federales cometidos en materia de delincuencia organizada	2006: 20 2012: 27	21	10	10
4. Desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada	i) Porcentaje de averiguaciones previas concluidas (acumulación, reserva, incompetencia, no ejercicio de la acción penal y consignación) con relación a las averiguaciones previas en trámite en materia de delitos contra la salud	2006: 85.27% 2012: 90%	88.7%	84.4%	73.5%
5. Fortalecer la participación social en el combate a la delincuencia	j) Promedio mensual de denuncias del orden federal (número de denuncias)	2006: 9,136 2012: 14,000	11,441	11,341	10,594
6. Asegurar el cumplimiento del marco legal vigente por los responsables de la investigación y persecución de los delitos federales.	k) Porcentaje de servidores públicos de la PGR que resultan sancionados respecto del total de quejas y denuncias presentadas ante el Órgano Interno de Control de la PGR	2006: 59.29% 2012: 40%			

* Cifras preliminares a junio de 2009.

Fuentes: Para la columna "Situación 2006/Meta 2012": Programa Sectorial de Procuración de Justicia, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 2008, primera sección, pp. 65-84; y para el resto de las columnas: Presidencia de la República, Segundo y Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, México, 2008 y 2009, versión disponible en www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2009).

tinadas a “abatir la impunidad” (objetivo 3) y “actuación coordinada contra la delincuencia organizada” (objetivo 4) están rezagados. En cuatro de cinco indicadores que integran estos dos rubros, se observa una situación ligeramente peor a la observada en 2006 y lejana a la meta de 2012.

Con respecto a lo anterior, véase la evolución de las cifras correspondientes a sentencias condenatorias por cada 100 averiguaciones previas (indicador e); porcentaje de consignaciones con relación a las averiguaciones previas en trámite (indicador f); sentencias condenatorias por cada 100 delitos federales cometidos en materia de delincuencia organizada (indicador h); y porcentaje de averiguaciones previas concluidas con relación a las averiguaciones previas en trámite en materia de delitos contra la salud (indicador i). El quinto de los indicadores aludidos (sentencias condenatorias por cada 100 delitos federales cometidos) mostró un retroceso en 2008 y una recuperación en 2009 (indicador g).

Las cifras relativas al objetivo 5, “fortalecer la participación social en el combate a la delincuencia” –tal como está expresado– no permite formarse una idea sobre el desempeño de las autoridades, ya que la presentación de las denuncias no conlleva exclusivamente un trabajo institucional. Por último, resta advertir que los avances del objetivo 6, “asegurar el cumplimiento del marco legal vigente por los responsables de la investigación”, no han sido reportados por el Ejecutivo en los Informes de Gobierno rendidos hasta ahora.

Los avances del nuevo sistema

La transformación del sistema de procuración e impartición de justicia inició con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*

(DOF) el 18 de junio de 2008, el cual reformó siete artículos de la Constitución en materia penal; uno sobre facultades del Congreso; otro sobre desarrollo municipal y uno en materia laboral. Los artículos transitorios de este decreto establecieron que el sistema procesal acusatorio entraría en vigor en un plazo de ocho años, una vez que se reforme o se cree la legislación secundaria correspondiente.

Como parte de este proceso, en el Tercer Informe de Gobierno se da cuenta de los siguientes avances en la actualización del marco jurídico:

- *Promulgación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (DOF, 2 de enero de 2009). Además de establecer las bases para consolidar y reforzar las labores de este sistema, esta ley define los procedimientos y requisitos para el ingreso y la permanencia del personal; la certificación de los elementos de las corporaciones de seguridad pública y sus mandos; los estímulos asignables a los elementos con trayectorias distinguidas; las reglas generales para las promociones y ascensos; las normas de conclusión del servicio de sus elementos y las previsiones y las normas que determinan cuándo podrá darse de baja a un elemento del servicio.
- *Se fortalecen las facultades de las autoridades en materia de investigación de los delitos*. Se trata de un decreto publicado en el DOF el 23 de enero de 2009, con el cual se reforman diversas disposiciones en materia penal, de seguridad pública y de las instituciones de procuración de justicia. Entre otras cosas, se establece como prueba legal la presentación de una comunicación privada de manera voluntaria por alguno de los partici-

pantes en ella; se regula la presentación de denuncias anónimas; se regulan las facultades de investigación de las policías; se define la creación del Registro Administrativo de Detención y se prevé la figura de la recompensa.

- *Ley Federal de Extinción de Dominio* (DOF, 29 de mayo de 2009). Con esta norma se regula la extinción de dominio de bienes particulares a favor del Estado, cuando los mismos hayan sido utilizados para acciones de delincuencia organizada. Esta figura jurídica se establece como un procedimiento autónomo de la materia penal.
- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* (DOF, 29 de mayo de 2009). Entre otras cosas, con esta nueva ley se fortalece la formación de los agentes del Ministerio Público, conforme a los principios constitucionales que rigen su desempeño; se otorga a las víctimas y ofendidos nuevas herramientas para la protección de bienes y derechos y se clarifican las responsabilidades, sanciones y causas de separación de los servidores públicos.
- *Ley de la Policía Federal* (DOF, 1 de junio de 2009). Con esta ley se abroga la Ley de la Policía Federal Preventiva y

se actualiza y regula el establecimiento de la carrera policial; la instalación y funcionamiento del Centro de Evaluación y Control de Confianza; y la integración y funcionamiento de las bases de datos criminalísticos y de personal de las instituciones policiales.

- *Reformas para combatir el narcomenudeo*. Se trata de un decreto publicado en el DOF el 20 de agosto de 2009. Con él se reforman diversos artículos de la Ley General de Salud y de los códigos Penal Federal y de Procedimientos Penales. Con este decreto se establecen los límites máximos de posesión de drogas para “consumo personal e inmediato”; se definen los niveles de corresponsabilidad en que deben participar los gobiernos federal y estatales; y se establecen obligaciones a los sistemas de salud, públicos y privados, para realizar acciones preventivas y de tratamiento para las adicciones.

Si bien en el informe presidencial se explican los alcances generales de este nuevo marco jurídico, no se abunda sobre los trabajos específicos para avanzar en la construcción del nuevo sistema penal. Una tarea apremiante, en razón de los indicadores de funcionamiento del sistema penal prevaleciente.

Crimen organizado

Efrén Arellano Trejo

El objetivo del presente artículo es ofrecer indicadores estadísticos y cualitativos que permitan valorar las cifras proporcionadas por el Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, en materia de lucha contra el narcotráfico. El trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se ofrece una descripción de las principales tendencias del mercado internacional de estupefacientes; en la segunda se muestran los principales resultados ofrecidos en el Informe; y en la tercera sección se abordan algunos indicadores de opinión pública en torno al tema.

Un problema regional

México se encuentra ubicado junto al país con la mayor demanda de drogas en el mundo. En Estados Unidos viven entre 17 y 20 millones de personas que consumen drogas ilegales de manera regular. De ellos aproximadamente 75% son usuarios de marihuana y alrededor de 5.6 millones consumieron cocaína cuando menos alguna vez durante 2007.¹

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

De acuerdo con el reporte más reciente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODOC), el tráfico de marihuana es un problema regional y no internacional. Para 2007, 82% de los decomisos de esta droga ocurrió en algún país de América, principalmente en México (39%) y Estados Unidos (26%). Entre ambas naciones sumaron dos tercios de los decomisos realizados en ese año en el mundo (Gráfica 1).

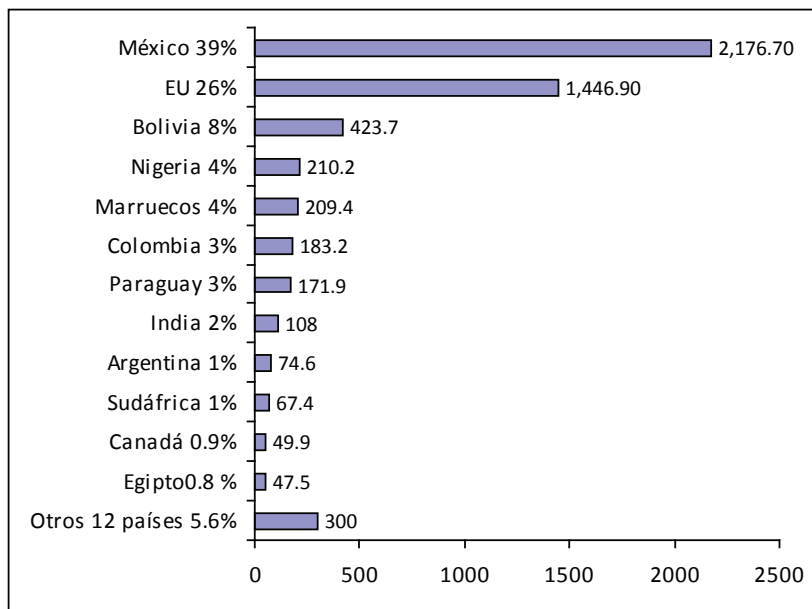
La producción y distribución de cocaína presenta un panorama similar, aunque el consumo se encuentra más disperso. También con cifras para 2007, se evidencia que casi 88% de los decomisos de esta droga ocurrieron en algún país de América. Como se constata en la gráfica 2, los países con las mayores cifras fueron Colombia (27%), Estados Unidos (21%), Panamá (8%) y México (7%).²

La demanda de estos dos estupefacientes disminuyó en la última década. En 2002, en Estados Unidos la Encuesta Nacional sobre el Uso de las Drogas y Salud reportó que 11% de la población mayor de 12 años consumía marihuana. Durante cinco años consecutivos esta cifra disminuyó paulatinamente, para ubicarse

“Piden a Obama atender a México”, 7 de febrero de 2009, p. 3.

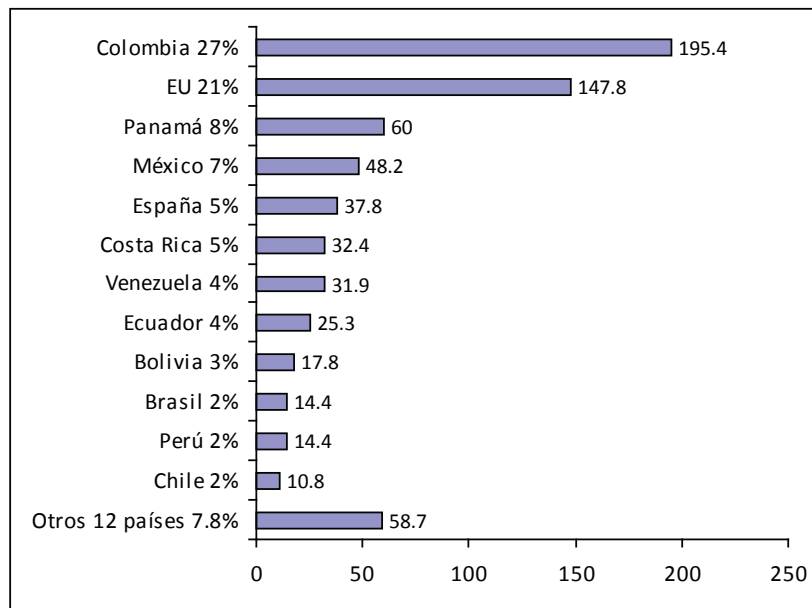
² UNODOC, *Informe mundial sobre las drogas 2009*, pp. 73 y 98.

Gráfica 1
Decomisos de marihuana según país, porcentaje del decomiso mundial y miles de toneladas



Fuente: UNODOC, *Informe mundial sobre las drogas 2009*, p. 100.

Gráfica 2
Decomisos de cocaína según país, porcentaje del decomiso mundial y toneladas



Fuente: UNODOC, *Informe mundial sobre las drogas 2009*, p. 73.

en 2007 en 10.1%.³ Esta tendencia declinante también se ha observado en los exámenes antidrogas que regularmente se realiza a las fuerzas armadas de ese país. En 1997 dieron positivo 3.4% de las personas examinadas; para 2007 esta cifra fue de 2.3; es decir, hubo una disminución de 31%.

Por lo que respecta a la cocaína, la tasa mensual de usuarios entre la población de 12 años y más fue de 0.8% en 2007, lo que significó un descenso de 1% respecto a la cifra de 2006. Una vez más, dicha tendencia también se observa entre los exámenes aplicados a los integrantes de las fuerzas armadas: con porcentajes de 0.91% en 1998, 0.72% en 2006 y 0.41 en 2008. Ello evidencia un descenso de más de 50% en la última década, particularmente acentuada en los dos últimos años.⁴

Sin embargo, la disminución de la demanda no significa que las mafias y los intereses creados en torno a este tráfico hayan menguado sensiblemente su poderío. Este mercado produce para la economía mexicana –según el Centro Woodrow Wilson– ingresos anuales de entre 15 y 25 mil millones de dólares.⁵ Cifra similar al monto de las remesas que envían a nuestro país los migrantes mexicanos en EU.⁶

Un problema adicional, inherente a este tema, es el tráfico de armas. En la frontera sur de EU existen más de 100 mil permisionarios que las venden en negocios legalmente constituidos o a través de las llamada *Gun show*.⁷ La

industria de las armas representa un negocio de más de 30 mil millones de dólares al año para la economía estadounidense.⁸ Este último dato explica por qué la mayoría de las armas utilizadas por los grupos delictivos en México (entre 40 y 60%) provienen de EU.⁹

Principales resultados

La dimensión de estos mercados explica el gran reto que representa para nuestro país el combate a la delincuencia organizada. También contextualiza los récords mundiales destacados en el texto del Tercer Informe de Gobierno: en marzo de 2007 se logró el mayor decomiso de dinero en efectivo en el mundo (205 millones de dólares en la ciudad de México); en octubre de 2007 se reportó la mayor cantidad de cocaína decomisada (562 kilogramos en Manzanillo, Colima); y, en un dato que sí corresponde al tercer año de esta administración, en noviembre de 2008 se logró el mayor decomiso de armas (entre otras cosas, 438 armas y un lanzacohetes en Reynosa, Tamaulipas).¹⁰

Al mismo tiempo que ha caído el consumo en Estados Unidos, se ha observado una menor

www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009). Sobre este tema también puede verse: J. Jesús Esquivel, “¿Qué calibre quiere?”, en *Proceso*, número 1699, 24 de mayo, pp. 6-11.

⁸ José Luis Pérez Canchola, “El tráfico de armas”, octubre de 2008, disponible en www.insyde.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

⁹ Según del Departamento de Seguridad Interna del gobierno estadounidense, 40% de las armas introducidas a México desde ese país caen en manos de traficantes de drogas. *Cfr.* *Excelsior*, “El Senado de EU intenta poner barricada a armas”, 13 de enero de 2009, www.excelsior.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2009). *Cfr.* Procuraduría General de la República, “Tráfico de armas México-USA”, 27 de noviembre de 2008, disponible en www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

¹⁰ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, capítulo 1.4 Crimen Organizado, p. 34, disponible en www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2009).

³ *Ibid.*, p. 101.

⁴ *Ibid.*, pp. 80 y 81.

⁵ Woodrow Wilson International Center for Scholars, *op. cit.*

⁶ De acuerdo con cifras del Banco de México, durante todo 2008 ingresaron al país, por concepto de remesas familiares, poco más de 25 mil millones de dólares (*Cfr.* www.banxico.gob.mx, sección balanza de pagos). En tanto, el valor de las exportaciones de petróleo crudo de Pemex, durante 2008, fue de poco más de 43 mil millones de dólares (*Cfr.* www.pemex.com, sección de indicadores petroleros).

⁷ Procuraduría General de la República, (Tráfico de armas México-USA), 27 de noviembre de 2008, disponible en

disponibilidad de drogas en el mercado y una mayor incautación. Con respecto a la cocaína, el Informe Mundial de la ONU ya citado señala que su producción disminuyó en un 15% entre 2007 y 2008, para pasar de 994 toneladas métricas a 845. Al mismo tiempo –según este documento– durante cinco años creció la cantidad de cocaína incautada, hasta que en 2006 disminuyó. Estos fenómenos han provocado, según la ONU, un rápido aumento de los precios y la caída en la pureza de esta droga.

La tendencia de incautación en México, particularmente de la cocaína, es coincidente con la tendencia mundial. Desde 2003 estuvo creciendo el número de toneladas aseguradas, hasta alcanzar una cima sin precedentes en 2007. El contexto internacional ya descrito explica, en alguna medida, la caída observada en 2008. Las cifras para el periodo enero-junio de 2009 indican una importante recuperación, pues se incautaron 12 toneladas. Esta última cifra es 143% superior a lo incautado en el mismo periodo de 2008.

En el caso de la marihuana también se observan tendencias similares: una tendencia al alza desde 2002, uno de los picos más altos en 2007, y un notable descenso para 2008 (Gráfica 3).

La gráfica 4 muestra otra vertiente de esta batalla. El número de personas detenidas por supuestos vínculos con este ilícito representó, tanto para 2007 como para 2008, una cifra casi 250% mayor que la correspondiente a las detenidas en 2000.

Narcomenudeo

Otro de los frentes de esta batalla es el hecho de que México se ha convertido crecientemente en un país de consumidores. De acuerdo con datos preliminares de la Encuesta Nacional con-

tra las Adicciones, en 2002 había 203 mil adictos y para 2008 se identificaron 361 mil. Para estos mismos años, el porcentaje de la población que consume marihuana creció de 3.8% a 4.4%; y el de cocaína pasó de 1.3 a 2.5%.¹¹ En tanto, de acuerdo con las encuestas que periódicamente realiza sobre el tema la encuestadora Consulta Mitofsky, frente a la pregunta: “¿Qué tan fácil es conseguir un cigarro de marihuana?”, el porcentaje de quienes contestaron “muy fácil” pasó de 44 a 48% entre julio de 2007 y julio de 2009.

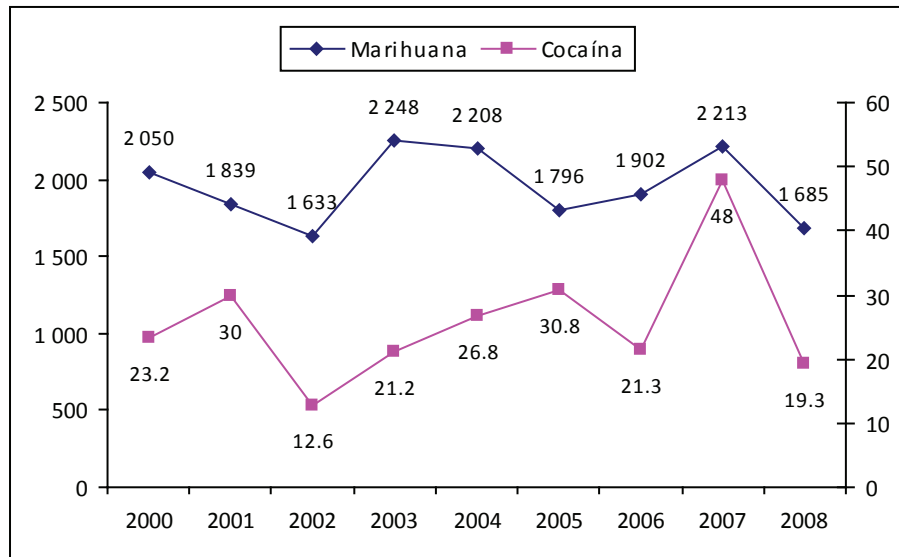
Frente a este problema, desde diciembre de 2003 los procuradores de justicia de las entidades federativas acordaron –en el marco de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública– impulsar la creación de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN). Estas unidades son instaladas de acuerdo con el índice de criminalidad de cada región y en ellas participan las policías preventivas, instituciones de rehabilitación, organizaciones de padres de familia, consejos de participación ciudadana de la Procuraduría General de la República, autoridades educativas y autoridades de salud.

En noviembre de 2005 se adicionó el artículo 73 constitucional para hacer posible la intervención concurrente de las autoridades federales y estatales en materia de delitos federales.¹² Esta reforma posibilita, entre otras cosas, el combate coordinado al narcomenudeo. En enero de 2006, en el marco de la vigésima sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, las autoridades federales y estatales acordaron que 20% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (recursos federales destinados a las entidades federativas) se destinen a

¹¹ *Reforma*, “Sube adicción de mexicanos”, 20 de julio de 2009, p. 1.

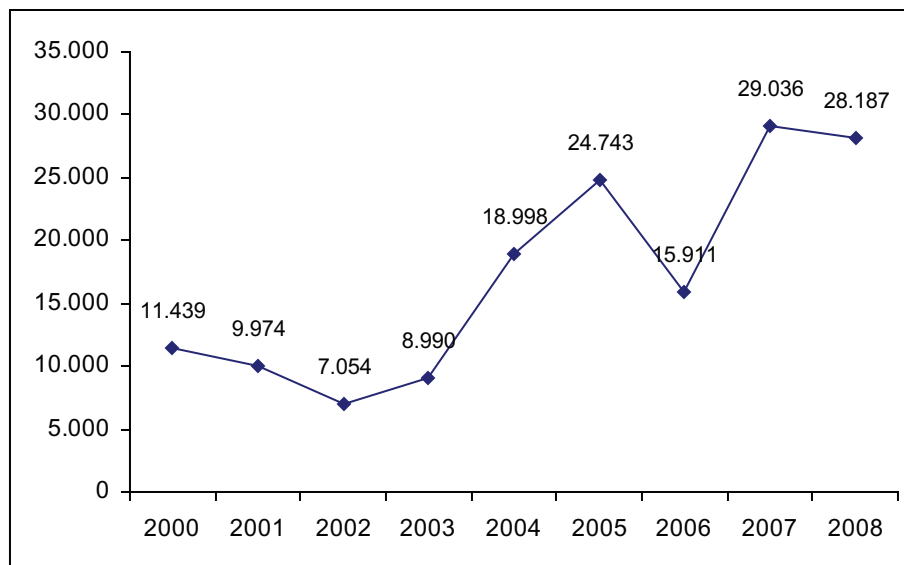
¹² *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2005, primera sección, p. 2.

Gráfica 3
Toneladas de marihuana y cocaína decomisadas en México, según año



Fuente: Presidencia de la República, Segundo y Tercer Informe de Gobierno, www.informe.gob.mx (fechas de consulta: septiembre de 2008 y de 2009, respectivamente).

Gráfica 4
Número de personas detenidas, como parte de la lucha contra el narcotráfico



Fuente: Presidencia de la República, Segundo y Tercer Informe de Gobierno, www.informe.gob.mx (fechas de consulta: septiembre de 2008 y de 2009, respectivamente).

las entidades federativas para el funcionamiento de las UMAN.¹³

Para dar continuidad a estas acciones, el presidente Felipe Calderón estableció el Programa Nacional de Combate al Narcomenudeo. Como parte de los avances logrados hasta ahora, el presidente destacó en su Tercer Informe la publicación de un decreto de reforma, con fecha del 20 de agosto de 2009, por el cual se despenaliza la posesión de drogas para adictos y consumidores ocasionales y se ordena a la Secretaría de Salud el establecimiento de un programa nacional para combatir este delito. De acuerdo con esta reforma, el Ministerio Público no podrá ejercer acción penal cuando la persona tenga en su poder hasta 5 gramos de marihuana, 500 miligramos de cocaína, 40 miligramos de mentafetaminas, 2 gramos de opio o 50 miligramos de heroína, entre otras drogas.¹⁴

En el cuadro 1 se muestran los principales logros y el presupuesto ejercido como parte de esta estrategia. Para 2009, año que sólo se refiere al periodo de enero a junio, en todos los indicadores se observan cifras menores respecto a lo reportado en 2008. En el texto presidencial no se ofrecen explicaciones sobre este hecho, lo cual pudiera obedecer al carácter preliminar de estas cifras o a alguna razón de ajuste en las estrategias seguidas hasta ahora.

Impacto en la opinión pública

Uno de los datos más sensibles para la opinión pública se refiere al número creciente de personas ejecutadas. Debido a que las cifras oficiales sólo reportan homicidios, resulta necesario recurrir a fuentes periodísticas, las cuales in-

forman día a día los casos de homicidios con rastros evidentes de violencia. De acuerdo con el diario *Reforma*, de enero a junio de 2009 se registraron 3 mil 518 ejecuciones. Esta cifra representó, para el mismo periodo, un incremento de 47% respecto a 2008 y 138% respecto a 2007.

En lo que va de este año, casi 80% de las ejecuciones se concentraron en siete entidades del país. El caso más grave es Chihuahua (tuvo por sí misma 30%); seguido en un segundo nivel de violencia por otras tres entidades: Sinaloa, Guerrero y Durango (10% cada uno de ellas); y en un tercer nivel por Michoacán, Estado de México y Baja California (entre 5 y 7% cada una de ellas).¹⁵

Frente al incremento de la violencia y la creciente afectación de un mayor número de entidades federativas, diversos analistas se han pronunciado por la necesidad de contar con una “estrategia de contención”, que permita anular los efectos externos de esta lucha. Es el caso del especialista Eduardo Guerrero Gutiérrez, quien en un artículo reciente consideró que la escalada de la violencia obedece a una actitud provocadora por parte del Gobierno Federal: “en los ciclos recientes de violencia en Ciudad Juárez, Tijuana y Culiacán –sostiene– el evento desencadenante de la violencia fue el arresto de un miembro de la dirigencia de una cartel”.¹⁶

Ante ello, el analista propone “acelerar el trabajo de profesionalización policial y judicial; darle un mayor peso al presupuesto gubernamental a programas preventivos”; y poner en

¹³ Procuraduría General de la República, *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006. Informe de resultados 2005*, México, 2005; y Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006.

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2009.

¹⁵ Un balance sobre el nivel diferenciado de violencia en las entidades del país se encuentra en CESOP, “Ficha técnica de la Comisión de Seguridad Pública”, sección Antecedentes, Cámara de Diputados, México, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2009) y CIDAC, “Índice de violencia delictiva y violencia”, México, agosto de 2009, 16 pp (disponible www.cidac.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2009).

¹⁶ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Las tres guerras. Violencia y narcotráfico en México”, en *Nexos*, núm. 381, septiembre de 2009, p. 35.

Cuadro 1
Principales resultados en materia de combate al narcomenudeo

	2004	2005	2006	2007	2008 ^{p/}	2009 ^{p/}
Recursos ejercidos por el SNSP contra narcomenudeo (millones de pesos)			1,272	1,291.2	1,335.9	nd
UMAN instaladas	17	27	30	1	0	0
Acciones realizadas		11,252	36,464	32,169	22,330	7,184
Aseguramiento de marihuana (Kg)		36,192.4	36,655.7	37,854.7	15,029.8	8,871.5
Aseguramiento de cocaína (Kg)		2,844.7	61.2	59.1	40.3	16.1
Detenidos		7,838	21,848	15,239	15,199	5,958

p/ Cifras preliminares enero-junio de 2009.

Fuente: Presidencia de la República, Segundo y Tercer Informe de Gobierno sección Anexo estadístico, www.informe.gob.mx (fechas de consulta: septiembre de 2008 y de 2009, respectivamente).

marcha la ya mencionada estrategia de contención, a fin de evitar o contrarrestar los daños que la violencia y la corrupción provocan a ciudadanos y organizaciones que no participan en estos ilícitos.¹⁷

Por lo que se refiere a los estudios de opinión, la información disponible indica que la mayoría de la población aprueba la estrategia impulsada por el presidente Calderón. Hay que advertir, sin embargo, que este apoyo se ha deteriorado, particularmente en el último año. Al mismo tiempo la percepción sobre la capacidad del gobierno para mantener el control sobre los delincuentes ha sido oscilante, como se detalla enseguida.

La gráfica 5 muestra que el acuerdo de los ciudadanos con la estrategia del presidente Calderón para combatir el crimen organizado pasó de 85% en marzo de 2008 a 72% en julio de 2009; es decir, tuvo una pérdida de 13 puntos. Por otra parte, en la gráfica 6 se observa que durante 2007 era claro para la población que el Gobierno Federal podía mantener bajo

control este problema. Sin embargo, al mismo tiempo que se recrudeció la violencia –sobre todo en 2008– creció la incertidumbre entre la población sobre dicha capacidad. Hacia finales de 2008 y durante 2009 se ha observado una recuperación en la confianza depositada en el Gobierno Federal. De acuerdo con la medición disponible más reciente, el tamaño de la población que cree que el gobierno mantiene el control (48%) es casi el mismo de quienes creen que ha sido rebasado por las organizaciones criminales (45%).

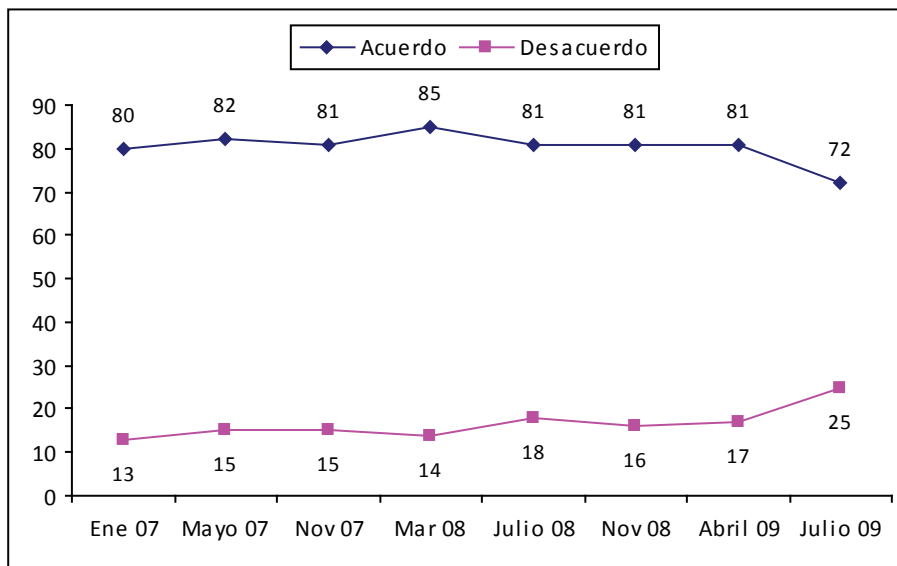
La división sin mayorías que está provocando este tema y la recuperación reciente de la confianza en el gobierno de Calderón son corroboradas por una encuesta del periódico *Reforma*. De acuerdo con este diario, el porcentaje de quienes consideran que “la guerra contra el narcotráfico la va ganado el Presidente” pasó de 22 a 37% entre septiembre de 2008 y septiembre de 2009. En tanto, la proporción de quienes consideran que esta guerra la está ganado el crimen organizado disminuyó de 61 a 41%.¹⁸

¹⁷ *Idem*. Otro análisis sobre la estrategia del Gobierno Federal en esta materia y sus resultados se encuentra en Pedro José Peñaloza, “Narcotráfico: agotamiento del modelo y crisis”, en *Este país. Tendencias y opiniones*, número 209, agosto de 2008, pp. 20-31.

¹⁸ Alejandro Moreno y María Antonia Mancillas, “Percepciones avances en guerra al narco”, *Reforma*, 1 de septiembre de 2009, p. 4. Con base en encuesta nacional en vivienda.

Gráfica 5

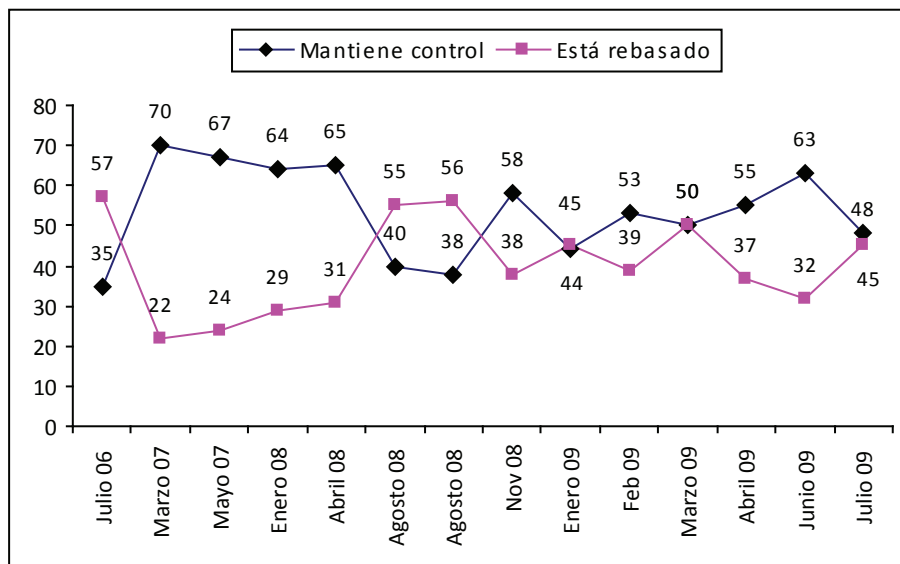
¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la manera como el gobierno de Felipe Calderón está manejando el combate al narcotráfico y el crimen organizado? (porcentajes)



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, “Encuestados ven que gana el narco”, en *Excelsior*, 20 de julio de 2009, p. 22. Con base en encuestas nacionales telefónicas.

Gráfica 6

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



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, “Encuestados ven que gana el narco”, en *Excelsior*, 20 de julio de 2009, p. 22 y 1 de junio de 2009. Con base en encuestas nacionales telefónicas.

Derechos humanos

Roberto Ocampo Hurtado

El bien común y los derechos humanos son permanentes e inalienables en todo tiempo y lugar, sin que ninguna emergencia, por aguda que sea, autorice a ignorarlos.*

En el marco de la presentación del Tercer Informe de Gobierno, correspondiente a la administración presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, uno de los temas que mayor debate genera en el ámbito nacional es sin duda el de los derechos humanos,¹ de los cuales, antes de examinar lo que el Gobierno Federal ha realizado, debe mencionarse lo siguiente.

Si bien los derechos humanos se encuentran inscritos desde 1917 en la Carta Magna² y al correr del tiempo, en diversas leyes de carácter nacional, estos parecieran, en determinados momentos, no ser del todo valorados y por ende, no respetados por algunas instancias de los tres niveles de gobierno.

Por ello, a manera de ejercicio reflexivo, resulta importante visualizar el estado que guarda la defensa de los derechos humanos en el país, partiendo, para efectos de este documento, del análisis de los programas que el Gobierno Federal ha venido implementando.

Tras dicha revisión, podría señalarse, sin que ello se entienda como una afirmación plena, cuál es el grado de relevancia que el Estado mexicano otorga, en su agenda de gobierno, al tema de los derechos humanos.

A simple vista, de acuerdo al análisis que a continuación se presenta, todo pareciera indicar que el Estado mexicano ha entendido, quizá desde hace tres sexenios, la importancia que guarda la protección a los derechos humanos. Pero vayamos por partes.

La transición democrática en México no sólo generó una profunda reflexión en torno al diseño de un sistema electoral eficiente, sino que también permitió el arribo de mejores leyes y de nuevas instituciones que favorecieron, por un lado, el fortalecimiento en el ejercicio del voto y, por el otro, la valoración y el respeto del resto de los derechos ciudadanos.

Así, durante la década de los noventa, al tiempo de que fueron aprobándose nuevas normas electorales que dieron origen a instancias como el Instituto Federal Electoral (IFE), surgieron también, en un primer momento, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y

* Palabras del escritor argentino citadas por Julia Constela, en *Sábado. El hombre. Una biografía*, Seix Barral, Barcelona, 1997, pp. 201-202.

¹ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos define a estos como: “el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada”. Comisión Nacional de los Derechos Humanos/ www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm / (fecha de consulta: 20 de agosto de 2009).

² Debido a la importancia que la Constitución Política de 1917 otorgó a los derechos humanos, entendidos éstos como garantías individuales, nuestra Carta Magna fue, según juristas e historiadores, ejemplo a seguir por otras naciones; dicha importancia se plasmó en el Título Primero, Capítulos I y II, donde se establece el respeto, entre otros, a los siguientes derechos: a la vida, a la integridad física y moral, a la igualdad ante la ley, a la libertad de pensamiento, etcétera.

poco después las comisiones estatales defensoras de las mismas potestades ciudadanas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos nace el 6 de junio de 1990, por decreto presidencial, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. En 1992 la Comisión adquirió el rango de organismo desconcentrado y finalmente el 13 de septiembre de 1999 se constituye como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria y, a la vez, se oficializa el cambio de su denominación, adquiriendo el nombre de Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuya función principal es la de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos.³

Por su parte, las comisiones estatales de los derechos humanos surgen en 1992, cuando por decreto presidencial, al adicionarse el apartado B del artículo 102 constitucional, se aprueba la creación de comisiones estatales en los 31 estados del país, así como en el Distrito Federal.

Antes de proseguir con el presente análisis, cabría mencionar también que al referirnos a los derechos humanos, aludimos a todos aquellos que de acuerdo a la etapa histórica en que fueron reconocidos como tales, han sido denominados como derechos de primera, segunda y tercera generaciones (Cuadro 1).

Ahora bien, como ya se afirmó, la confesión de instancias defensoras de los derechos

humanos tuvo su origen en el propio avance de la democracia en México, en la que el respeto y la valoración del voto ciudadano abrieron el camino para replantearse el fortalecimiento del resto de los derechos ciudadanos.

De tal forma, el avance hacia fines de la década de los ochenta y principios de los noventa en lo relativo a la defensa y reconocimiento de los derechos humanos fue, en términos generales, significativo. Sin embargo, además del trabajo de instancias como la CNDH y del valioso trabajo de organizaciones no gubernamentales, resultó claro que el Estado también debería participar en la construcción de un nuevo marco legal y de un programa de acción que permitiera reforzar las políticas relativas a los derechos humanos.⁴

Tras la aseveración anterior, se asume que el Estado ya contaba con leyes relativas a los derechos humanos; sin embargo, en sentido estricto, dichas medidas no eran uno de los temas prioritarios en la acción de gobierno.

Un ejemplo de ello remite al lejano primer Plan Global de Desarrollo 1980-1982, correspondiente a los últimos años de la presidencia de José López Portillo, en el que el gobierno ya planteaba una política de protección a los derechos humanos, misma que tenía presencia a lo largo del plan y en específico en el segundo apartado que se denominaba “Filosofía política”, del que se extrae el siguiente párrafo: “De la Revolución de 1910, el proyecto constitucional obtiene la nueva concepción de los fines del Estado, la transformación de la doctrina de los derechos del hombre para equilibrar indivi-

³ Aunado a su principal función, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene diversas atribuciones, entre las cuales se encuentran: 1) Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos, 2) conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos, 3) formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, 4) conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos estatales de derechos humanos, 5) supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en www.cndh.org.mx/lacndh/funcion/funcion.htm/ (fecha de consulta 24 de agosto de 2009).

⁴ “Es en la década de los ochenta cuando se sientan las bases conceptuales, sociales y políticas de lo que sería un vigoroso movimiento de ONG de derechos humanos en los años noventa”. *Cfr.*: 20 años de Derechos Humanos en México a través de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Discurso de la Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Gloria Ramírez, “Quién dice que veinte años no es nada”, en www.amdh.com.mx (fecha de consulta: 29 de agosto de 2009).

Cuadro 1
Las tres generaciones de los derechos humanos

<p align="center">Primera generación <i>Encuentran su origen en el siglo XVIII, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789</i></p>	<p align="center">Derechos civiles y políticos</p>	<p>Derecho a la vida, la integridad física y moral, la libertad personal, la igualdad ante la ley, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de movimiento, la justicia, la nacionalidad, participar en política, ser elegido a cargos públicos, formar un partido o afiliarse a uno y participar en elecciones democráticas.</p>
<p align="center">Segunda generación <i>Se desarrollan a partir de 1917 y son incorporados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1948</i></p>	<p align="center">Derechos económicos, sociales y culturales</p>	<p>Derecho a la educación, la seguridad social, al trabajo, igual salario por igual trabajo, fundar un sindicato o afiliarse a uno, descanso y tiempo libre, nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar, seguro de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, la protección a la maternidad.</p>
<p align="center">Tercera generación <i>Se desarrollan durante el periodo de guerra fría y son reconocidos como derechos universales en la década de los ochenta del siglo XX</i></p>	<p align="center">Derechos de los pueblos</p>	<p>Derecho al desarrollo integral del ser humano, progreso y desarrollo económico y social de todos los pueblos, mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, derecho de los pueblos a ejercer su soberanía plena de sus recursos naturales, a la prevención de la discriminación, a la libre determinación de los pueblos.</p>

Fuente: Centro de Derechos Humanos Dr. Francisco de Vitoria/ www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=12/ y Vladimir Galeana Solórzano, “El gobierno mexicano viola los Derechos Humanos”, en *Revista Libertas*/ www.libertas.com.mx/noticia.php?Id=6966/ (fecha de consulta: 24 de agosto de 2009).

duos, grupos y sociedad, en síntesis dialéctica; el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases para una economía mixta y la afirmación de nuestro ser nacional”.⁵

Desafortunadamente, y pese a lo anunciado, pocos fueron los resultados favorables que en lo relativo a los derechos humanos arrojó el sexenio de López Portillo, del cual incluso, se menciona, registró un importante número de denuncias: “De acuerdo con informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), fue en los sexenios de los presidentes

Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo en los que se concentra el mayor número de desaparecidos: 347 casos denunciados con Echeverría y 156 con López Portillo”.⁶

En contrapartida y de acuerdo a varios analistas,⁷ se percibe una mayor presencia del

⁶ Víctor Ballinas, “México: La CNDH asegura que 250 personas fueron ejecutadas durante la guerra sucia”, *Cuestiones de América*, núm. 10, agosto-septiembre de 2002/ www.cuestiones.ws/revista/n10/agosto02-mex-vb-htm/ (fecha de consulta 27 de agosto de 2009), originalmente publicado en el diario *La Jornada*, 4 de noviembre de 2001.

⁷ “La Cumbre de Copenhague celebrada en 1995 fue un hito en la percepción predominante que existía sobre el desarrollo en el mundo. Eso colocó el asunto de la pobreza en el centro de las discusiones... el objetivo de la erradicación de la pobreza se precisaba como una forma clara de poner en

⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980, p. 52.

tema de los derechos humanos en los planes nacionales de desarrollo, correspondientes a los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), mismos en los que las políticas en defensa de los derechos humanos, comenzaron a ocupar un lugar prioritario en la agenda de gobierno, mismas que se asociaron con las políticas sociales y la democracia.

Aunado a ello, el trabajo de las ONG's defensoras de los derechos humanos, así como la labor de académicos de diversas universidades a nivel nacional, favorecerían la consolidación del tema de los derechos humanos en el debate nacional.

Al respecto, Gloria Ramírez, presidenta de la Asociación Mexicana de los Derechos Humanos, afirmó en el año 2004 que “En los años noventa, se extiende con fuerza el movimiento de los derechos humanos y se multiplican las ONG defensoras de éstos. Los derechos humanos pasan a ser un tema prioritario en el debate nacional. Académicos y profesionales desde diversos horizontes incorporan a esta temática, un compromiso personal por su defensa.”⁸

práctica los derechos sociales y económicos señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En toda América Latina durante la década de los noventa, se emprendieron acciones de reforma institucional y de política social, teniendo como objetivo central la reducción de la pobreza. El sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) fue el escenario de la consolidación del nuevo modelo de política social en México... se admite que durante ese gobierno hubo tres cambios importantes en las políticas sociales, 2) Bajo los nuevos paradigmas del desarrollo, la política social se planteó como objetivo primordial el acceso de toda la población a unos servicios mínimos, lo que podía satisfacer en distintas modalidades y con la participación de actores sociales y privados. en: Laura Mota Díaz, “La política social del gobierno del cambio”, *Reflexión Política*, año 4, núm. 8, diciembre de 2002/ www.editorial.unab.co/revistas/reflexión/pdfs/dem_48_2_c.pdf (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2009).

⁸ *Op. cit.*

Los derechos humanos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Arribamos al análisis que da sentido a este documento, por medio del cual y de forma breve se presentan las acciones que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y a los datos aportados en el Tercer Informe de Gobierno se han gestado durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el tema de los derechos humanos aparece inserto en el eje 1, al que se le denomina: “Estado de Derecho y Seguridad”, en el cual se afirma que: “el respeto a los derechos humanos constituye una tarea que no solamente implica la restitución en el goce de tales derechos, sino desarrollar esquemas mediante los cuales sea posible prevenir su violación”.⁹

Bajo tal premisa, el Plan Nacional de Desarrollo plantea cuatro estrategias, mismas que tienen como objetivo central “asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa” (Cuadro 2).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 también se menciona que para lograr tales estrategias, el gobierno “reafirma su compromiso de trabajar estrechamente con los grupos sociales y el Poder Legislativo para que se reconozcan en la legislación los derechos humanos en su connotación más amplia y contemporánea”.¹⁰

En igual sentido en la segunda estrategia (12.2) se plantea “asegurar el respeto a los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal (APF), a través de acciones preventivas de capacidad y concientización de los servidores públicos”.¹¹

⁹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 66.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

Cuadro 2
Estrategia del Gobierno Federal
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
(derechos humanos)

<i>Estrategia 12.1</i>	<i>Estrategia 12.2</i>	<i>Estrategia 12.3</i>	<i>Estrategia 12.4</i>
Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos	Establecer un programa de la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos	Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos	Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto

Fuente: Compilación propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012/ <http://pnd.presidencia.gob.mx/> (fecha de consulta: 25 de agosto de 2009).

Finalmente, en la tercera y cuarta estrategia (12.3 y 12.4), el Plan propone, especialmente en lo que compete a los grupos vulnerables, una atención prioritaria a éstos, con el fin de impedir la violación de sus derechos humanos y de igual forma realizar amplias campañas publicitarias, dirigidas a ese mismo sector, para que al conocer sus derechos puedan exigirlos.

Puesta en práctica de las estrategias gubernamentales en materia de los derechos humanos 2007-2009

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Ejecutivo Federal se propuso la actualización del marco normativo que regula la defensa de los derechos humanos, para lo cual reinstaló La Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, a través de la cual, “se definió la agenda de trabajo para adecuar la legislación nacional con

los instrumentos internacionales en la materia firmados por México”.¹²

Tras la definición de dicha agenda de trabajo, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley denominada, Ley General de Cooperación con los órganos del Sistema Interamericano de Promoción de los Derechos Humanos.

De igual forma, el Ejecutivo Federal inició los trabajos para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos 2007-2012, cuyo objetivo principal es fortalecer el respeto a los derechos humanos en la APF.¹³

Los trabajos para desarrollar el citado programa, constaron de foros regionales y consultas ciudadanas, así como seminarios y asesorías al interior de entidades de la APF; finalmente el 29 de agosto de 2008 fue publicado el Programa Nacional de Derechos Humanos, el cual, de

¹² Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, México, 2007, p. 36.

¹³ *Idem.*

acuerdo al gobierno federal, es “un documento fundamental de política transversal, al que estarán sujetas las dependencias que lo integran, para la promoción y respeto de los derechos humanos”.¹⁴

Por otra parte, en lo correspondiente a los puntos 12.3 y 12.4 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Gobierno Federal ha informado el establecimiento del programa Vamos Derecho por los Derechos Humanos, y de la renovación del marco legal en lo concerniente a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.¹⁵

Tercer Informe de Gobierno: Avances en lo relativo a los Derechos Humanos

En cuanto a las acciones llevadas a cabo por el Gobierno Federal, en el Tercer Informe de Gobierno se destaca, entre otras, la relevancia que para el país representa la publicación del mencionado Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), el cual “contiene los objetivos, las estrategias y las líneas de acción tendientes a asegurar el respeto de los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal”.¹⁶

En el Tercer Informe de Gobierno se menciona que tras la publicación del PNDH, la Secretaría de Gobernación solicitó desde el 27 de marzo del presente año, a todas las dependencias y entidades de la APF, un reporte de sus actividades, mismas que deben cumplir con los objetivos del PNDH.¹⁷

El cuadro 3 muestra un resumen de los principales logros alcanzados por la Comisión de Política Gubernamental en Materia de De-

rechos Humanos (CPGGMDH), cuyo objetivo es garantizar la participación de la sociedad civil en las políticas sobre derechos humanos y coordinar del Gobierno Federal en esta materia.

En cuanto a las acciones que cada dependencia federal realizó en materia de derechos humanos, en el Tercer Informe de Gobierno se destaca que, por ejemplo, la Secretaría de Seguridad Pública Federal estableció el programa Sistema Integral de Atención a Víctimas del Delito, “el cual tiene como objetivo proporcionar asistencia especializada y multidisciplinaria a las víctimas del delito, del abuso del poder y de la violencia, para procurar el resarcimiento del daño...”.¹⁸

En igual sentido, la Procuraduría General de la República llevó a cabo, entre otras acciones citadas en el Tercer Informe, visitas a los Centros de Readaptación Social, en las que se ofreció asesoría jurídica a población indígena.

Un punto muy relevante que aborda el Tercer Informe de Gobierno y que desde el inicio de la presente administración presidencial ha generado polémica en el contexto nacional, es el relativo a las recomendaciones emitidas por la CNDH y diversas instancias internacionales, como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La polémica referida se centra en el hecho de que a partir de que el Ejecutivo Federal inició una amplia campaña contra el tráfico de drogas, la cual incluyó el envío de numerosos contingentes de fuerzas militares a diversos estados del país, se han incrementado las denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos (Cuadro 4).

Respecto a las recomendaciones emitidas por la CNDH, el Ejecutivo Federal declara en el Tercer Informe de Gobierno que, de septiembre

¹⁴ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008, p. 42.

¹⁵ *Ibid.*, p. 44.

¹⁶ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009, p. 60.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 61.

Cuadro 3
Actividades y logros de la Comisión de Política Gubernamental
en materia de Derechos Humanos

1. Proyecto de propuesta de modificación a la Norma Oficial Mexicana, relativa a la prestación de servicios de salud en unidades de atención integral hospitalaria Médico-Psiquiátrica	2. Proyecto de creación de un manual sobre Salud Reproductiva para Adolescentes y Jóvenes	3. Se creó la Subcomisión de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2010, la cual dará seguimiento y evaluación a las acciones de la APF para cumplir con el Programa Nacional de Derechos Humanos	4. La Subcomisión de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos dará seguimiento a las recomendaciones del Estado mexicano derivadas del Mecanismos de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.	5. Se aprobó un documento de análisis de la Ley de los Derechos de las personas adultas mayores	6. Fueron aprobados los Programas Anuales de Trabajo 2009, de siete subcomisiones en los que se aborda el análisis de los derechos de las personas adultas mayores, de la no discriminación, género y diversidad sexual
--	---	---	---	---	---

Fuente: Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 60 (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2009).

de 2008 a junio de 2009, de un total de 62 recomendaciones emitidas por la CNDH, “26 fueron aceptadas, 10 se encuentran en tiempo para ser aceptadas y siete no fueron aceptadas”.¹⁹

A manera de reflexión final puede señalarse que, en efecto, el tema de los derechos humanos es hoy en día, un tema prioritario en la agenda del Estado mexicano, situación que se confirma al revisar lo que ha ocurrido durante

los últimos años, tanto en el ámbito de la sociedad civil, como por lo que el Gobierno Federal ha reportado durante los últimos tres años.

Sin embargo, es claro ante los ojos de la opinión pública que, debido a la importancia que tienen los derechos humanos en la vida nacional, aún se requiere de mayores esfuerzos gubernamentales para consolidar su real cumplimiento en todo el territorio nacional.

¹⁹ *Ibid.*, p. 62.

Cuadro 4
Selección de recomendaciones emitidas por la CNDH,
dirigidas al Ejército o fuerzas policiales

<i>Fecha (2009)</i>	<i>Asunto /Folio</i>	<i>Instancia a la que fue emitida la recomendación</i>
11 de agosto	Sobre la detención y privación de la libertad en Monclova, Coahuila, por parte de elementos militares y de la Procuraduría General de la República, de los reporteros Manuel Acosta Villarreal y Sinhué Samaniego Osorio, ambos del periódico <i>Zócalo</i> , de Jesús Arnoldo González Meza, del diario <i>La Voz</i> , y José Alberto Rodríguez Reyes, de <i>Núcleo Radio Televisión Canal 4</i> , quienes cubrían un <i>operativo de fuerzas federales</i> ; el hecho ocurrió el 9 de agosto de 2007. 052/2009	Secretaría de la Defensa Nacional
14 de julio	Sobre la queja presentada el 19 de noviembre de 2008, por los señores Javier Antonio Guzmán Márquez y Gloria Zúñiga, en que hicieron valer presuntas violaciones a derechos humanos, derivadas de la detención y desaparición de sus hijos, José Luis y Carlos Guzmán Zúñiga, por elementos del Ejército Mexicano ocurridas el 14 de noviembre de 2008, en Ciudad Juárez, en el estado de Chihuahua. 044/2009	Secretaría de la Defensa Nacional
2 de junio	Sobre la detención y presunta tortura de varios elementos de la Agencia Estatal de Investigación y de la Policía Ministerial de Chihuahua, por parte de personal de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) y elementos del Ejército Mexicano el 1 de abril de 2008. 032/2009	Secretaría de la Defensa Nacional, Procuraduría General de la República
27 de abril	Sobre el operativo policial en la Discotec New's Divine en la Delegación Gustavo A. Madero, Distrito Federal, realizado por elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, en el que fallecieron 12 personas, entre ellas cuatro menores de edad. 027/2009	Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Procuraduría de Justicia del D.F.
13 de febrero	Sobre la detención de los militantes del comité estatal del Partido Democrático Popular Revolucionario, el día 25 de mayo de 2007, en la ciudad de Oaxaca. 007/2009	Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Oaxaca, Presidencia Municipal de Oaxaca de Juárez, Oaxaca

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp (fecha de consulta: 20 de agosto de 2009).

Cuerpos policiacos

Roberto Ocampo Hurtado

El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza, es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos.¹

Con motivo de la entrega del Tercer Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal, se examina el apartado correspondiente al tema que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es denominado como cuerpos policiacos.

A manera de introducción cabe destacar que independientemente de la sociedad o nación de que se trate, el fenómeno de la delincuencia afecta el tejido social y obliga a los gobernantes a promulgar leyes que castiguen la conducta delictiva.

De igual forma, ante las acciones que alteran el orden social, los gobiernos diseñan políticas de seguridad pública² cuyo objetivo es inhibir la delincuencia y, en igual sentido, sustentándose en el uso de la fuerza legítima del Estado, crean instancias policiacas³ cuya

función es perseguir y detener a quienes transgreden la ley y atentan contra la sociedad.

En México la delincuencia ha tenido durante gran parte de su historia, una presencia constante, fenómeno que hacia la última década del siglo XX tuvo un repunte en zonas urbanas del país, principalmente en la Ciudad de México, donde el desmedido crecimiento de la población generó una intensa demanda en el sector laboral que, al no ser cubierta, orilló a muchos individuos a buscar formas de subsistencia en el sector informal y en las actividades delictivas. De tal forma tuvo lugar un incremento en ambos fenómenos urbanos (cuadros 1 y 2).

Así, ante el creciente fenómeno delictivo que ha tenido lugar durante la última década del siglo XX y en los últimos años, el Gobierno Federal no sólo ha impulsado reformas en materia de seguridad en virtud de las cuales, entre otras modificaciones, se incrementaron las sanciones contra la delincuencia, sino que al mismo tiempo se han confeccionado políticas públicas cuyo fin es abatir la desigualdad social como parte de una estrategia para prevenir y controlar la delincuencia.

Ello se refleja en las propuestas que el Ejecutivo Federal ha planteado en los tres últimos

¹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pp. 73, 74.

² “La seguridad pública es el anhelo nacional más inmediato. Es la motivación primaria de la sociedad que se constituye en Estado y se da gobierno y crea el poder que se supone suficiente para sustituir la ley de la selva por la ley de los hombres”. Gustavo Iruegas, “México: seguridad nacional e inseguridad internacional”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Miguel Ángel Porrúa/ Cámara de Diputados LIX Legislatura/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 2005, p. 136.

³ En su definición más general, las instancias o cuerpos de seguridad pública están “encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público (MP, órgano facultado por la Constitución Política en su artículo 21, para la investigación y persecución de delitos)

y de los tribunales judiciales”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 2454.

Cuadro 1
Evolución del sector informal (población urbana en México (1993-1999))

<i>Dimensión</i>	<i>Población ocupada</i>		
	<i>1993</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Población ocupada	14,923.0	15,161.2	17,936.9
Sector formal	9,141.9	8,445.5	10,462.0
Sector informal	5,781.1	6,715.7	7,474.9

Fuente: Marina Ariza, "La urbanización en México en el último cuarto del siglo XX", Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2003, con datos de: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2000, *Evolución del sector informal, 1993-1998* (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2009).

Cuadro 2
Incidencia de robo en las delegaciones del Distrito Federal durante la década de 1990*

<i>Delegación</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
A. Obregón	437	388	453	369	556	873	1,154
Coyoacán	707	708	901	798	931	1,476	1,738
Cuauhtémoc	1,734	1,849	1,943	2,078	2,755	3,692	4,769
G.A. Madero	612	541	637	591	734	1,361	1,757
Iztapalapa	372	377	423	359	609	1,186	1,398

* En la elaboración de este cuadro se consideró, por razones de espacio, incluir únicamente algunas delegaciones del Distrito Federal, tomando en cuenta para ello, aquellas que cuentan con un importante número de habitantes.

Fuente: Marina Ariza. "La urbanización en México en el último cuarto del siglo XX". Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2003. Originalmente publicado en: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Información básica sobre índices delictivos y procuración de justicia. 1999. (fecha de consulta 2 de septiembre de 2009).

planes nacionales de desarrollo (1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012), de los cuales se extraen los siguientes planteamientos en materia de desarrollo social.

En materia de los resultados de las reformas en seguridad y de los programas sociales y respecto a la manera en que han impactado o no en la disminución de la delincuencia a nivel

nacional o, bien valdría la pena realizar en futuras ocasiones, un amplio estudio.

Para efectos de este documento, cabe señalar que los datos proporcionados por asociaciones de la sociedad civil, indican que la delincuencia en zonas urbanas no se ha reducido y que por el contrario, ante su aumento en los últimos años, la ciudadanía manifiesta

Cuadro 3
Políticas sociales. Planes nacionales de desarrollo

<p align="center">Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000</p>	<p>“La nueva política de desarrollo social será una política de Estado, esto es, una política de y para la comunidad nacional en su conjunto. Por ello obligará a mantener una visión de largo plazo en el esfuerzo común de forjar una sociedad mejor, con mayor y más seguro espacio para todos.”</p>
<p align="center">Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006</p>	<p>“Con el fin de garantizar un progreso social incluyente se abatirán las causas de la pobreza: desnutrición crónica y endémica, deserción escolar temprana, insuficiencia de capacidades individuales para desempeñar actividades productivas y falta de oportunidades para participar en el desarrollo social y económico.”</p>
<p align="center">Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</p>	<p>“La finalidad de la política social de esta Administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Para conducir a México hacia un desarrollo económico y social sustentable hay que resolver a fondo las graves diferencias que imperan en el país. Gobierno y sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza, es decir, casi la mitad de la población. El desarrollo humano y el bienestar de las personas, tanto de quienes viven en pobreza como del resto de los mexicanos, constituyen el centro de la acción de Gobierno en materia de igualdad de oportunidades.”</p>

Fuente: Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 126; Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 81; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 143.

un legítimo temor ante la posibilidad de ser víctima de la inseguridad.

Ahora bien, hasta este punto, la referencia en torno al concepto de delincuencia se ha centrado a la conocida como delincuencia común.⁴

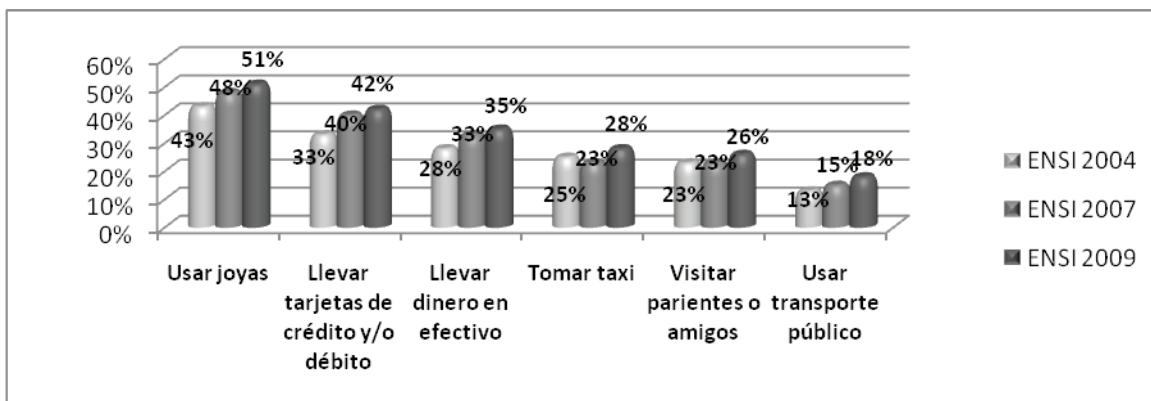
⁴ “Los delincuentes comunes o delincuencia simple, pueden actuar solo o en grupo, pero su fin no es más que delinquir con la finalidad de obtener dinero, no cuentan con una organización, códigos, estructura, capital financiero y no tienen objetivos claros u específicos”. *Cf*: Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia, Fondo Nacional

Sin embargo, sin restarle importancia a ella, hoy en día la delincuencia que más afecta a la seguridad y orden público es la de alto impacto, es decir, la que es perpetrada por delincuencia organizada⁵ y a la que el Estado, especialmente

para la Defensa de la Libertad Personal, Glosario, en www.fondelibertad.gov.co/glosario_2008.html

⁵ “Es un grupo estructurado por 3 o más personas, con la finalidad u objeto de dedicarse a actividades delictivas para obtener beneficios económico en forma constante, convirtiéndose en un fenómeno global contemporáneo de carácter político, económico y social”. *Cf*: Jaime Escalante Hernández,

Gráfica 1
Encuesta nacional sobre inseguridad (2004, 2007, y 2009).
A la pregunta: Por temor a ser víctima de algún delito
(robo, asalto, secuestro, etcétera, durante 2008, ¿dejó de...?*



* La Sexta Encuesta Nacional sobre inseguridad presenta originalmente en esta pregunta (por temor a ser víctima de algún delito, ¿dejó de?), un total de 13 reactivos. Para el caso de esta gráfica, tan solo se presentan los reactivos que cuentan con porcentajes en las tres Encuestas Nacionales sobre Inseguridad (ENSI 2004, 2007 y 2009).

Fuente: Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6, 2009), Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI), Resultados preliminares, agosto 2009, p. 40, en www.icesi.org.mx. El tamaño de la muestra fue de mil mexicanos mayores de edad con credencial para votar. El estudio fue llevado a cabo en viviendas particulares a través de entrevistas cara a cara (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2009).

durante estos tres años de gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, ha combatido por medio de fuerzas armadas y de los cuerpos policiales.

Modernización de los cuerpos policiales en México

Al referirse a los cuerpos policíacos en México, lo que resalta es la desconfianza que producen dichos cuerpos en la sociedad. Ello se evidencia en las diversas encuestas, en las que las corporaciones policíacas son observadas por la opinión pública como ineficaz, costosa y corrupta.

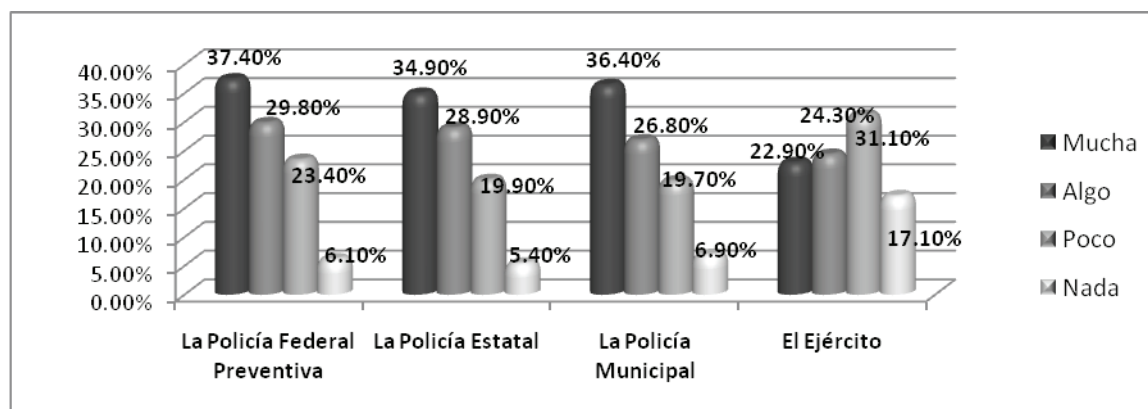
“La delincuencia y su influencia en la seguridad y defensa hemisférica”, Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, Washington, DC, abril 2004, p. 8.

Con el fin de transformar dicha percepción entre la ciudadanía, pero sobre todo incrementar la eficiencia de los cuerpos policiales en su lucha contra la delincuencia y la de alto impacto, se han realizado adecuaciones durante los últimos años, cuya constante ha sido la desaparición de una instancia policial y la creación de otra.

Al respecto, uno de los ejemplos más claros fue la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en el año de 1998.

En 1997 el Ejecutivo Federal envió al Poder Legislativo una iniciativa de reforma en la cual se proponía la unificación de las corporaciones policíacas a nivel federal mediante la creación de una policía federal mejor organizada, más preparada y mejor equipada para hacer frente a los altos índices delictivos que ya se registraban en el país.

Gráfica 2
Percepción ciudadana sobre los niveles de corrupción en los cuerpos policiales.
Resultado de la Encuesta Nacional de Vivienda 2008
“¿Qué tanta corrupción existe en...?”



Fuente: Encuesta Nacional de Viviendas. Percepción ciudadana sobre la seguridad en México. p.40. Realizada por Consulta Mitofsky y México Unido Contra la Delincuencia A.C./www.mucd.org.mx/recursos/articulospdf/Documentos/reportemitofskyfeb08.pdf/ (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2009).

Tras la aprobación de la iniciativa por parte del Congreso de la Unión, en el año de 1999, nacería la PFP, tras la fusión de la Policía Federal de Caminos, la Policía Ministerial y la Policía Fiscal. La PFP entró en funciones con la idea de modernizar y profesionalizar a las instancias policiales. En el año 2001 surge también, a iniciativa del Ejecutivo, la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), a la cual quedó subordinada la propia PFP.

De acuerdo a informes oficiales se preveía que la PFP tendría una actuación aceptable; sin embargo, ante el avance de la delincuencia, la percepción ciudadana en cuanto al accionar de este cuerpo policial no cambió y, por tanto, la PFP sería, durante el presente sexenio, renovada.

Los cuerpos policíacos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El tema de los cuerpos policíacos es incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en

el eje 1, Estado de Derecho y Seguridad, en el que se afirma de manera contundente que “la falta de seguridad ha minado, hasta un punto verdaderamente preocupante, la calidad de vida de los mexicanos y la capacidad de desarrollo del país”.⁶

Por esta razón y además de impulsar políticas públicas cuyo propósito es reducir la desigualdad social y la pobreza, el Ejecutivo Federal se propuso como objetivo para frenar los altos índices de delincuencia, “mejorar sustancialmente la calidad de la seguridad pública, así como la modernización de los cuerpos policíacos”.⁷

Este objetivo parte de la idea de que pese a que se reconocen los esfuerzos de administraciones presidenciales pasadas en lo relativo a la creación, depuración y profesionalización de cuerpos policíacos, para la administración ac-

⁶ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 73.

⁷ *Ibid.*, p. 77.

tual éstos aún requieren de una modernización plena, que asegure altos niveles de eficacia en el combate a la delincuencia, en especial a la de alto impacto.

Para ello, el Ejecutivo Federal delineó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 una estrategia cuyo principal fin es “desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos”.⁸

Al respecto, el Ejecutivo Federal planteó cinco estrategias (Cuadro 4), con las cuales durante los últimos tres años el Ejecutivo Federal ha emprendido acciones, de las que se da cuenta en el Tercer Informe de Gobierno.

Tercer Informe de Gobierno: Cuerpos policiales

En atención al objetivo prioritario en materia de seguridad pública delineado por el Ejecutivo Federal (estrategia 17.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012), el 1 de junio de 2009 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley de la Policía Federal, bajo la premisa de prevenir el delito e investigar acciones coordinadas con las autoridades ministeriales.⁹

La nueva Policía Federal será, de acuerdo al Tercer Informe de Gobierno, una policía científica en la que los jóvenes que la integran cuentan con estudios universitarios, los cuales les permitirán realizar eficientemente acciones de investigación.

Por otra parte, para cumplir con la estrategia 17.2 del Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de crear un Sistema Nacional de De-

sarrollo Policial, en el Tercer Informe de Gobierno se menciona que “el 28 de noviembre de 2008 se aprobó el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza y los Protocolos de Evaluación para la valoración psicológica, poligráfica, socioeconómica, toxicológica y médica” a los que serán sujetos los miembros de la nueva Policía Federal.¹⁰

De igual forma, a partir de la aprobación del Modelo Nacional de Evaluación y en el marco del compromiso asumido en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, “se estableció una evaluación permanente y controles de confianza al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia, de aduanas, de los centros de readaptación social federales, así como del Instituto Nacional de Migración, con lo que de septiembre de 2008 a junio de 2009, han sido valorados 4,719 elementos”.¹¹

En lo que concierne a la estrategia 17.3 del Plan Nacional de Desarrollo, se afirma que al interior de la Policía Federal “de septiembre de 2008 a junio de 2009 se realizaron 521 cursos de capacitación para los integrantes de la corporación”. Dichos cursos se enfocaron en las siguientes vertientes: “a) Capacitación a cargo de instructores del Centro de Capacitación Policial; b) Formación autodidacta en tópicos para reforzar la vocación de servicio y el adiestramiento del personal policial; c) Capacitación en temas especializados a cargo del Banco de México y la Secretaría de la Defensa Nacional; d) Actividades con apoyo de expertos de agencias internacionales; y e) Capacitación en materia de derechos humanos.”¹²

En materia de la estrategia 17.4, se acota que para promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos policiales, el 17 de diciembre de 2008 se aprobó un convenio de

⁸ *Idem.*

⁹ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009. p. 100

¹⁰ *Ibid.*, p.101.

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibid.*, p. 102.

Cuadro 4
Estrategia del Gobierno Federal.
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
(cuerpos policíacos)

<i>Estrategia 17.1</i>	<i>Estrategia 17.2</i>	<i>Estrategia 17.3</i>	<i>Estrategia 17.4</i>	<i>Estrategia 17.5</i>
Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre las corporaciones de policía del país	Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión de personal de los cuerpos policíacos. Se propone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial	Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de policía	Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública. A través de la depuración y profesionalización de los cuerpos policíacos se avanzará en el combate a la corrupción y en la construcción de un proyecto de vida y desarrollo profesional que dignifique su labor ante la sociedad	Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica avanzada

Fuente: Compilación propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012. <http://pnd.presidencia.gob.mx/> (Fecha de consulta 25 de agosto de 2009).

colaboración entre la SSP y la SEP, a través del cual el personal de la Policía Federal podrá cursar estudios dentro de diversas instituciones de educación abierta”.¹³

En cuanto a la última estrategia (17.5), relativa a dotar a los cuerpos policíacos de mejor equipo y de una plataforma tecnológica avanzada, se informa que además de compra de equipo¹⁴ “se firmaron convenios de coordi-

¹³ *Ibid.*, p. 103.

¹⁴ En el texto del Tercer Informe de Gobierno se menciona que del 1 de septiembre de 2008 al 31 de junio de 2009 la Policía Federal adquirió “5 mil cascos balísticos de seguridad y 40 ambulancias tipo 2 modelo 2008, 10 vehículos con cabina y área de seguridad; 34 vehículos suburban 4 X 4 modelo 2009 y 12 camionetas para pasajeros; 50 camionetas de doble cabina, con equipo policial integrado, modelo 2009; equipamiento del Centro de Información Estratégica en Seguridad, módulo 1 sistema videowall para la Policía Federal; cinco mil chalecos de seguridad y 8 mil placas balísticas; equipamiento

nación con las 31 entidades del país y el D.F., a partir de los cuales se aprobó un financiamiento conjunto para programas de seguridad pública por 8.975.3 millones de pesos, lo que representó un aumento del 5% con respecto al año anterior”.¹⁵

Finalmente, en el cuadro 5 se muestran los principales resultados de la estrategia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual incluye a los cuerpos policiales.

Ahora bien, tras considerar datos y cifras del Tercer Informe de Gobierno en lo relativo al tema de los cuerpos policiales, queda en claro que durante los tres años de la presente administración federal, se han validado avan-

del stand de tiro para el edificio de Bombas de la Policía Federal”, p. 104.

¹⁵ *Ibid.*, p. 104.

Cuadro 5
Resultados de la estrategia del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública	A junio de 2009, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contó con 625,802 cédulas de personal activo de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, 31% más que los registrados en junio de 2008; estos registros incluyen 126,585 elementos de empresas de seguridad privada.
Registro Nacional de Identificación de Huellas Digitales	Al segundo trimestre de 2009 este registro se integró por 226,088 huellas de internos en los centros de readaptación social, locales y federales; lo que significó un aumento de 3.6% en comparación con el segundo trimestre del año anterior.
Registro Público Vehicular	El Registro contó a junio de 2009 con 28.1 millones de unidades validadas, 0.9 millones de vehículos más que en diciembre de 2008; dicho registro se integra con información proporcionada por las entidades federativas, SCT, Armadoras (AMIA) y Aduanas.
Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados	Al segundo trimestre de 2009 el Registro ascendió a 1,057 reportes de robo de vehículos. Actualmente los servicios de este registro están disponibles en la página web del sitio interno de la Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad pública (http://intranet.snisp.gob.mx).
Registro de Mandamientos Judiciales	A junio de 2009 se tiene en la base de datos 1,243,310 registros, integrados principalmente por 934,294 órdenes de aprehensión, 151,811 reaprensiones, 21,261 arrestos y 99,963 comparecencias, entre otros. Esta cifra es superior en 25.8% a los 988,343 registros en diciembre de 2008.
Capacitación y evaluación en las academias de seguridad pública	De junio a diciembre de 2008 se capacitaron a 2,054 elementos bajo el programa de Fortalecimiento a Municipios. De septiembre de 2008 a junio de 2009 las entidades federativas notificaron al Secretariado Ejecutivo del SNSP la aplicación de 159,595 evaluaciones a personal policial.
Infraestructura de Telecomunicaciones	A junio de 2009, la infraestructura de radiocomunicación instalada en todo el país y coordinada por el Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones está integrada por 31 Centros de Comando, Comunicación, Control y Cómputo, denominados C4 1/ y 46 Subcentros. La capacidad instalada al segundo trimestre de 2009 es de 360 sitios de repetición y 71 conmutadores de radio, así como con 76,945 equipos terminales adquiridos por las 31 entidades federativas y dependencias federales dedicadas a la seguridad pública.
Servicio Nacional de Atención de Emergencia 066 y Servicio Telefónico Nacional de Denuncia Anónima 089	A junio de 2009 el Servicio Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 se instaló en 2,388 municipios, lo que representa una cobertura del 96.9% de los 2,464 municipios a nivel nacional, es decir 5.8% más que las reportadas al segundo trimestre de 2008. Al segundo trimestre de 2009 el Servicio Telefónico Nacional de Denuncia Anónima 089 se encuentra actualmente operando en 2,455 municipios, lo que representa una cobertura del 99.6% del territorio nacional.

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009, pp. 104-105.

ces en las respectivas estrategias plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, a pesar de ello, tales logros resultan limitados ante la sociedad, ya que ante el grave problema de inseguridad que vive el

país, la labor del gobierno en sus tres niveles y la actuación de los cuerpos policiales, distan considerablemente del reconocimiento pleno de la ciudadanía.

Fortalecimiento de la democracia y modernización del sistema político

Gustavo Meixueiro Nájera

Para el Gobierno Federal, la construcción de acuerdos con diferentes grupos políticos y sociales ha permitido mantener condiciones favorables para el desarrollo. En el Tercer Informe de Gobierno, en lo que corresponde al quinto eje del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), “Democracia efectiva y política exterior responsable”, se reportan acciones que –afirma el Ejecutivo– están encaminadas a cumplir los objetivos trazados al inicio de la administración.

El informe señala que el gobierno del presidente Felipe Calderón ha promovido el desarrollo de la democracia a través de la construcción de acuerdos con distintos actores políticos y sociales, con la finalidad de propiciar un ambiente favorable que facilite el avance del país. Así, para el Ejecutivo Federal la gobernabilidad democrática se ha fundado en el diálogo y la cooperación con los Poderes de la Unión, los gobiernos de las entidades federativas, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.¹

El fortalecimiento de la democracia y la modernización del sistema político son dos de los temas que forman parte del quinto eje del PND. Para cada uno de ellos el documento rector de la política nacional plantea un objetivo y estrategias a ser alcanzadas. Así, para mantener

y ampliar la democracia 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.²

Para modernizar el sistema político se establecen cuatro estrategias: adecuar los órganos del Estado para lograr la gobernabilidad democrática; promover mecanismos de coordinación que faciliten la gestión institucional entre los poderes; impulsar la corresponsabilidad entre los diferentes órdenes de gobierno; y contribuir al fortalecimiento y a la autonomía de los municipios.³

Presupuesto

Encargada de la política interior, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) tiene bajo su responsabilidad la conducción de los temas que nos

¹ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009, p. 621

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

³ *Idem.*

ocupan. Para el ejercicio 2009 a esta dependencia le fueron asignados 9 mil 594 millones de pesos, 42.4% más que en 2008, cuando se le destinaron 6 mil 736 millones de pesos, y 89% más que el presupuesto del primer año de la actual administración federal, que fue de 5 mil 83.2 millones de pesos.

Del total del presupuesto para este año, la Segob destinó 6.35% para atender actividades de fortalecimiento a la democracia y la modernización del sistema político, 3.16% menos que en 2008; el restante 93.65% lo destinó a atender otras funciones, como el servicio migratorio, la operación del Sistema Nacional de Protección Civil, la conducción de la política de comunicación social de la Administración Pública, la prevención de los derechos humanos y la discriminación, y la atención a refugiados, entre otras.

El cuadro 1 muestra los programas de la Secretaría, el propósito y el presupuesto asignado para 2009 y 2008.

Así, para distender y/o solucionar conflictos en el país que pongan en riesgo la gobernabilidad destinaron 530 millones 824 mil pesos, y para contribuir al desarrollo político y cívico social, 78 millones 538 mil pesos.

Indicadores del programa sectorial de evaluación del desempeño

En el panel de indicadores del Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, en el rubro “Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática” se registran cinco 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.⁴

Cuadro 1
Programas presupuestales de la Segob relacionados con el fortalecimiento de la democracia y la modernización del sistema político

Programa presupuestario		Propósito	2008		2009	
			Cantidad	%	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%	530,824,475	5.53%
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%	78,538,997	0.82%
Otros programas ¹			6,096,291,570	90.49%	8,984,643,569	93.65%
Total			6,736,900,000	100.00%	9,594,007,041	100.00%
¹ Incluye programas y actividades como servicios migratorios, prevención de derechos humanos y discriminación, registro e identificación de población, conducción de la política de comunicación social, planeación demográfica del país y desastres naturales						

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, Ramo 4

⁴ Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno, México, 2009, p. 61. En el

El Gobierno Federal ha establecido una meta de fin de administración para cada uno de estos indicadores con el propósito de mejorar en los rubros correspondientes. En el cuadro 2 se aprecia la meta para el 2012, el valor a inicios del sexenio del presidente Felipe Calderón, así como el avance en cada índice hasta junio de 2009.

Con base en algunos cálculos que comprenden los datos proporcionados en el *Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno*, en lo que va de la actual administración en la preferencia ciudadana por un régimen democrático se ha retrocedido respecto de la cifra calculada al ini-

cio de la misma; en el porcentaje de ciudadanos que conocen la ley se ha avanzado 50% respecto de la meta establecida para el 2012; y se superó ligeramente la meta establecida en el interés de los ciudadanos por la política. Para los restantes indicadores no se ofrece información en el actual periodo (Cuadro 2).

Por otro lado, la Segob se incorporó al Sistema de Evaluación del Desempeño para realizar una verificación de los programas con base en el cumplimiento de las metas y objetivos. Para ello estableció ocho indicadores estratégicos y de gestión en los programas referentes al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Cuadro 2
Indicadores seleccionados del Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012

Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática	2006	2007	2008	2009 ^p	2012	Avance (porcentaje)	
						Respecto del 2012	Avance en tres años
Nivel de libre elección, expresión y asociación en México ^{1/2/} (porcentaje)	51.4	49.5	50.5	n.d.	61.0	n.d.	n.d.
Nivel de estabilidad política y ausencia de violencia en México ^{1/3/} (porcentaje)	30.3	27.4	24.4	n.d.	35.7	n.d.	n.d.
Preferencia ciudadana por un régimen democrático ^{4/} (porcentaje)	56.0	56.5	54.0	54.0	61.0	88.5%	-40.0%
Porcentaje de ciudadanos del total que conocen la ley ^{4/}	2.0	3.0	5.0	6.0	10.0	60.0%	50.0%
Interés de los ciudadanos en la política ^{4/} (porcentaje)	65.0	65.5	72.0	72.0	70.0	102.9%	140.0%
Percepción ciudadana sobre la participación en decisiones públicas ^{4/} (porcentaje)	50.0	50.5	51.0	n.d.	55.0	n.d.	n.d.
^{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							
^p Cifras preliminares a junio de 2009							
n.d No disponible							

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno*, México, 2009, p. 61.

Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno, aparecen seis índices; el que no se encuentra entre los indicadores del Programa Sectorial de la Segob este año es “percepción ciudadana sobre la participación en las decisiones públicas”.

En el cuadro 3 aparecen dichos indicadores, la meta establecida para el ejercicio 2009 y el avance que reportan estos indicadores al primer semestre del año.

Fortalecimiento de la democracia

El Tercer Informe de Gobierno destaca que para el Gobierno Federal son primordiales el diálogo y la conciliación con los grupos organizados y de esta forma orientar y promover la solución de sus demandas. Para ello, el Grupo Interinstitucional de Atención Ciudadana y Concertación Política y Social analiza dichas demandas y coordina acciones de los tres órdenes de gobierno para darles cauce y atención. En el documento se señala que entre septiembre de 2008 y agosto de 2009 la Segob atendió 126 conflictos, de los cuales se solucionaron 80 y los restantes 46 se

mantiene en fase de distensión; asimismo, se dio seguimiento a 847 eventos de la sociedad civil, con relación a los cuales se establecieron 110 mesas de atención y se solucionaron todos.⁵

Como parte de los principales conflictos atendidos y resueltos que destaca el Informe se encuentran los siguientes:

- Conflicto agrario de la Comunidad de San Ignacio, Sonora, con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), por la restitución de tierras.
- Oposición a la implementación de la Alianza por la Calidad de la Educación en el estado de Morelos.
- Demanda de apoyos gubernamentales al municipio de Cananea, Sonora, con motivo de la huelga minera.
- Requerimiento de pago a ingenios azucareros por productores de caña.

Cuadro 3
Avance físico de indicadores aprobados en el PEF 2009 correspondientes a los programas presupuestarios Conducción de la Política Interior y Contribuir al Desarrollo Político y Cívico Social del País.

Programa presupuestario	Indicador	Meta anual	Meta al periodo	Realizado al periodo	Avance % al periodo	Avance % anual
Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, entidades federativas y Asociaciones políticas y sociales	Porcentaje de conflictos de carácter nacional atendido por la Subsecretaría de Gobierno y sus unidades	100	50	73.8	147.6	73.8
	Porcentaje de conflictos de impacto, identificados por región o estado a los que se brinda atención	100	50	79.9	159.8	79.9
	Total de reportes generados de impacto regional o estatal	432	216	288	133.3	66.7
	Total de reportes de conflicto de impacto recopilados	36	18	33	183.3	91.7
Contribuir al desarrollo político y cívico social del país	Porcentaje de la ciudadanía que manifiesta preferencia por el régimen democrático	58	N/A	N/A	N/A	N/A
	Porcentaje de la ciudadanía que considera que tendrá más oportunidades en el futuro de influir en las decisiones públicas	52	N/A	N/A	N/A	N/A
	Porcentaje de acciones de fomento realizadas	95	38	38	100	40
	Porcentaje de actividades de promoción de la cultura política democrática y cívica realizadas	95	42.8	42.8	100	45.1

Fuente: Avance físico Enero-Junio de Indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 (PEF)

⁵ Presidencia de la República, Tercer Informe..., *op. cit.*, p. 623.

Durante 2008 este grupo de trabajo realizó el seguimiento de 980 eventos e instaló 84 mesas de atención; además se reportaron 224 conflictos, de los cuales se solucionaron 152.⁶

Para fortalecer la gobernabilidad democrática y la colaboración entre estados, municipios y la Federación, se informa que se continuó con el programa Jornadas Federales de Coordinación para la Gobernabilidad en 31 entidades federativas, donde se realizaron 271 jornadas, 326 eventos para fortalecer el intercambio de información vinculada a procesos que pudieran afectar la gobernabilidad regional, 934 reuniones específicas para encontrar soluciones conciliatorias y mantener condiciones locales de gobernabilidad, además de reuniones de trabajo con dirigentes y representantes de Agrupaciones Políticas Nacionales (APN's).⁷

Promoción de la cultura democrática

A fin de promover una nueva cultura democrática en el país, el documento del Ejecutivo reporta la realización del cuarto levantamiento a nivel nacional de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008 (ENCUP 2008), misma que a través de un convenio de colaboración levantó el INEG en noviembre del año pasado y cuyos resultados entregó en enero del presente.

Algunos de los resultados de la ENCUP 2008 revelan que seis de cada 10 entrevistados no están de acuerdo en sacrificar algunas libertades de expresión a cambio de vivir sin presiones económicas; que 48% de los ciudadanos considera que México es una democracia, mientras que 35% mencionó que no; que 77% de los en-

cuestados prefiere que el gobierno intervenga lo más posible en la solución de sus problemas, en tanto 14% prefiere que sea la sociedad la que los resuelva sin la necesidad de recurrir al gobierno; que 9% de los ciudadanos manifestó estar muy interesado en la política.⁸

En otro orden de ideas, y para dar cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Tercer Informe de Gobierno destaca la creación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.⁹

Con relación al propósito de garantizar el ejercicio de las libertades de creencia y de culto, se destaca que entre septiembre de 2008 y julio de 2009 se otorgaron 158 registros constitutivos de asociaciones religiosas.¹⁰ Durante 2007 la Secretaría otorgó 234 registros y en el año anterior 252.¹¹ De esta forma el registro histórico desde 1992 reporta 7 mil 121 asociaciones religiosas registradas ante la Segob. De igual forma, el Informe menciona que durante 2008 se brindaron 3 mil 980 asesorías en materia religiosa y se contabilizaron 3 mil 60 en el periodo enero-julio de este año.¹²

En materia de conflictos por intolerancia religiosa, durante el periodo septiembre 2008 a agosto de 2009 el Ejecutivo Federal informa que únicamente se atendió un caso, lo que representa una disminución de la incidencia de conflictos de este tipo si se considera que en el mismo periodo del año anterior se presentaron seis.

Por otro lado, durante 2008 el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) proporcionó 2 mil 63 servicios de

⁸ *Ibid.*, p. 625.

⁹ *Ibid.*, p. 627.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Véase Primer y Segundo Informe de Gobierno, México, 2007 y 2008, pp. 362 y 440, respectivamente.

¹² Presidencia de la República, Tercer Informe..., *op. cit.*, p. 627.

⁶ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno, 2008, México, p. 438.

⁷ Presidencia de la República, Tercer Informe..., *op. cit.*, p. 624.

asesoría y orientación, 26% más que los reportados en 2007. Para los primeros seis meses de este año se facilitaron 770 servicios.

Los números reportados permiten observar un incremento en la discriminación durante los dos primeros años de la Administración. El número de los expedientes de denuncia integrados durante 2008 es superior a los de 2007 y 2006, al pasar de 549 a 700. La cifra registrada en el primer semestre del año en curso registra una disminución, pues al mes de junio se contabilizaron 311 expedientes, mientras que en el mismo periodo del año anterior se habían recibido 390 (Cuadro 4).

Reforma del Estado

En el rubro Promover un diálogo responsable con los distintos actores políticos en el debate sobre la Reforma del Estado, el informe del

Ejecutivo reporta que emitió diversas opiniones sobre iniciativas de ley y de reforma constitucional, entre las que destaca:¹³

- Reducir el número de legisladores que integran el Congreso de la Unión.
- Reelegir los legisladores federales y presidentes municipales.
- Generar mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato y la iniciativa ciudadana.
- Aumentar el número de sujetos legitimados para presentar iniciativas de ley.
- Establecer que el Secretario de Gobernación funja como encargado de despacho de la Presidencia de la República en caso de ausencia definitiva de su titular; en tanto se nombra Presidente interino, provisional o sustituto.
- Creación de un tribunal constitucional.

Cuadro 4
Asesoría brindada y expedientes recibidos
por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Concepto	2006	2007	2008	2009 ¹
Asesoría y orientación	1516	1636	2063	770
Personal	232	292	412	199
Vía telefónica	984	1069	1167	261
Correo electrónico	300	269	465	304
Por oficio		6	18	6
Fax			1	0
Expediente de denuncia recibidos	549	606	700	311
Quejas	258	279	250	148
Reclamaciones	291	327	450	163
¹ Cifras preliminares enero-junio				

Fuente: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2009, p. 628; Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2008, p. 411; Presidencia de la República, *Primer Informe de Ejecución del PND*, México, 2007, p. 363.

¹³ *Ibid*, p. 630.

- Crear la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa.

Sistemas de partidos y procesos electorales

En otro orden de ideas, el Informe menciona que para fortalecer el sistema de partidos y los procesos electorales en el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y agosto de 2009 se dio seguimiento a 17 procesos ordinarios, por medio de los cuales se eligieron seis gobernadores y 510 diputados locales, 307 de mayoría relativa y 203 de representación proporcional; así como 714 autoridades municipales y 16 jefes delegacionales del Distrito Federal. Además, cinco procesos electorales extraordinarios en los municipios de Tulum, Quintana Roo; Malinaltepec, Guerrero; Emiliano Zapata, Huazalingo y Zimapám, Hidalgo. De igual forma, se dio seguimiento al proceso federal de renovación de la cámara baja del Congreso de la Unión.

En el mismo sentido, se menciona que se instalaron dos mesas de elecciones para atender y distender posibles conflictos político-electorales, con la participación de representantes de las secretarías de Gobernación, Marina, Seguridad Pública, de la Defensa Nacional, de la Procuraduría General de la República y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.¹⁴

Modernización del sistema político

Durante el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y agosto de 2009, el Informe del Ejecutivo reporta que, en materia de enlace legislativo, a través de la Segob llevó a cabo 98

reuniones de trabajo con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, 61 con diputados federales y 25 con senadores, con relación a temas sobre seguridad y justicia, energía, turismo, innovación en ciencia y tecnología, y a reformas a la Ley del Seguro Social, entre otros.

De igual forma, se reporta que se realizaron 130 estudios jurídicos sobre iniciativas de ley que se presentaron en el Congreso para reformar la Constitución y diversas leyes federales.¹⁵

Asimismo, el Ejecutivo Federal presentó 26 iniciativas de ley ante el Congreso Federal, de las cuales 18 fueron aprobadas y 8 continúan pendientes. Entre las iniciativas aprobadas, el Informe destaca la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la miscelánea penal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Federal de Extinción de Dominio, la Ley de la Policía Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Monetaria y la Ley del Seguro Social.

Durante el periodo inmediato anterior el Ejecutivo presentó 17 iniciativas de ley, de las cuales se aprobaron 15 iniciativas y 2 continúan pendientes de aprobación. De esta forma, en lo que va de la administración del presidente Felipe Calderón, el Ejecutivo ha presentado 67 iniciativas de ley o decreto, de las cuales 52 han sido aprobadas y 14 se encuentran en pendientes de dictamen. En el cuadro 5 se observa el número de iniciativas presentadas de diciembre del año 2000 a la fecha, las aprobadas, las rechazadas y el acumulado pendiente.

Por otro lado, el documento motivo del presente análisis menciona que se llevaron a cabo 15 comparecencias de funcionarios federales en la Cámara de Diputados y 11 en la Cámara de Senadores y que se realizaron 374 reuniones de

¹⁴ *Ibid.*, p. 631.

¹⁵ *Ibid.*, p. 632.

Cuadro 5
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	20	0	42
Septiembre de 2007 a agosto de 2008	17	15	1	43
Septiembre de 2008 a julio de 2009	26	18	1	50
¹ Se refiere a las iniciativas presentadas en el periodo que se indica				
² Incluye las iniciativas de periodos anteriores				

Fuente: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2009, p. 633; Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2008, p. 444; Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, México, 2007, p. 346

trabajo en Comisiones de la Cámara baja y 126 en el Senado.¹⁶

Finalmente, en materia de diálogo con el Poder Judicial, el Informe reporta que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de septiembre de 2008 a junio de 2009, efectuó 394

revisiones jurídicas, de las cuales 103 fueron decretos promulgatorios, 44 acuerdos, 83 nombramientos o designaciones presidenciales, 127 consultas jurídicas y 37 instrumentos internacionales. Durante el periodo inmediato anterior dicha consejería efectuó 273 revisiones.

¹⁶ *Ibid.*, p. 633.

POLÍTICA SOCIAL

Superación de la pobreza

Jesús Mendoza Mendoza

En este artículo se exponen brevemente los avances en materia de política social respecto a la superación de la pobreza, consignados en el Tercer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón. Para contextualizar los datos citados en el Informe, se los vincula con el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2012).

Superación de la pobreza

En el PND el Ejecutivo Federal establece como política de gobierno impulsar el desarrollo humano sustentable, en vinculación con el logro de condiciones económicas y sociales suficientemente efectivas para que los ciudadanos se desarrollen en igualdad de oportunidades.¹ El hecho de que exista en el país una gran desigualdad y un gran porcentaje de personas en estado de pobreza plantean el desarrollo humano sustentable como un objetivo difícil de lograr en el mediano plazo.

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) fue creada para reducir la brecha entre los grupos de la sociedad en áreas relativas a la pobreza. El presupuesto aprobado para la Sedesol en 2008 ascendió a 50 mil millones de pesos, monto 38% superior al de 2007. El cuadro 1 muestra la

evolución del gasto público y sus ejecutores en los últimos años y, asimismo, en concordancia con los compromisos adquiridos, el Gobierno Federal ha incrementado el gasto programable para la superación de la pobreza.²

Pobreza

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social reporta que el porcentaje de las personas con ingresos insuficientes para adquirir una canasta alimentaria básica, aumentó de 13.8% a 18.2% entre 2006 y 2008, aun cuando el total de sus ingresos se destinaran a dicho concepto. La llamada pobreza de capacidades hace referencia a las personas con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica y sufragar los costos de educación y salud.

La pobreza patrimonial es conceptualizada como aquella en la cual el ingreso disponible no es suficiente para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. De acuerdo a datos de Coneval, la pobreza patrimonial afecta

¹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, p. 21 (www.presidencia.gob.mx)

² Presidencia de la República, Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno, México, p. 44 (www.presidencia.gob.mx)

Cuadro 1
Gasto para la superación de la pobreza

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto público federal para la superación de la pobreza / PIB (Porcentaje del PIB base 2003= 100)		1.3	1.4	1.4	1.7	2.2
Gasto público federal para la superación de la pobreza / Total del Gato Programable Pagado al Sector Público (%)		8.4	8.5	8.3	9.1	10.5
Ejecutor del Gasto Público Federal para la Superación de la Pobreza (Porcentaje Total)						
Gobierno Federal	57.8	66.1	68	74.6	76.1	79.3
Gobierno Estatal	17.7	12.5	11.9	5.4	5.1	4.4
Gobierno Municipal	24.5	21.4	20.1	20	18.8	16.3

Fuente: Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno

a 40% de los hogares de nuestro país; de las cuales 60.8% se encuentran en el ámbito rural y 39.8% en el urbano.

Después de un período de constante baja, la pobreza alimentaria ha vuelto a aumentar (Cuadro 2). En 2006 había poco más de 2.8 millones de hogares bajo esta condición, mientras que en 2008 la cifra había ascendido a más de 3.8 millones, lo que se traduce en 18.2 millones de ciudadanos en tal circunstancia.³

El programa sectorial de desarrollo de Sedesol⁴ señala como objetivos y estrategias para combatir la pobreza: desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza, implementando una política alimentaria integral que permita mejorar la nutrición de las personas en condiciones de pobreza; promover la asistencia y permanencia escolar mediante el otorgamiento de becas; incentivar el uso de los servicios de salud y fomentar el desarrollo de las capacidades para lograr una mejora en el acceso a oportunidades laborales.

En correspondencia con lo anterior y con el PND 2007-2012, cuyo eje rector es el desarrollo humano sustentable, la Sedesol ejecuta programas orientados hacia el mejoramiento del nivel de vida promoviendo, entre otros el desarrollo de capacidades de salud, nutrición y alimentación mediante la coordinación de instituciones y programas cuya finalidad es disminuir la brecha de pobreza alimentaria y fomentar la igualdad de oportunidades. Es el caso de los programas Oportunidades, Abasto Social de Leche, y Apoyo Alimentario y Abasto Rural, ambos operados por Liconsa.

En el ámbito referente a salud y nutrición Oportunidades presentó los siguientes logros.

En cuanto a alimentación, menor prevalencia de anemia (7.2%), mayor talla (0.67 cm) y menor prevalencia de baja talla 12%; en salud: reducción en mortalidad materna (11%) e infantil (2%), menos días de enfermedad (20%) y mayor prevención (35% más consultas en zonas rurales).

La creación del apoyo alimentario Vivir Mejor incrementó el monto otorgado por Oportunidades, Diconsa y el Programa Alimentario para Zonas Marginadas a familias que viven en

³ www.coneval.gob.mx (acceso: 4 de septiembre de 2009).

⁴ Secretaría de Desarrollo Social, Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007- 2012, México, p. 17

condición de pobreza mediante un monto extra de 120 pesos mensuales que ayuda a aliviar la pobreza alimentaria.⁵

En lo que se refiere a la pobreza de capacidades, con respecto a la cual Coneval reporta una estimación de más de 5 millones de hogares, Sedesol propone complementar los programas señalados en los ámbitos de alimentación y nutrición con la aplicación de programas cuyo objetivo sea abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud. Para tal fin, las estrategias a seguir corresponden a la ampliación de las redes de estancias infantiles que permitan a la mujer incorporarse al mercado de trabajo (o bien no abandonarlo); atender las necesidades de los adultos mayores mediante la integración social y la equiparación de oportunidades; promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación; y finalmente, procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a los logros alcanzados por estos programas, cabe destacar el programa dirigido a personas de 70 años y más, que en el año 2007 atendió a más de 1 millón de adultos mayores en localidades de hasta 2 mil 500 habitantes, mediante la entrega de 5 mil 939 millones de pesos en apoyos. En 2008 se expandió la cobertura del programa a localidades de hasta 10 mil habitantes. En 2008 el programa contó con un presupuesto de 9 mil 300 millones de pesos. Hasta junio de este año el padrón del programa contaba con más de 1.5 millones de

adultos mayores, a los que en este año se les ha entregado apoyos por un monto de 4 mil 479 millones de pesos.

En el 2007 el Programa de Estancias Infantiles creó 5 mil 504 estancias en las que se atendió a 125 mil 359 niños, superando la meta planteada en un 20 por ciento. Hasta julio de 2008 se encontraban en operación 7 mil 407 estancias infantiles (cifra superior en un 34% a las 5 mil 504 que operaban al cierre de 2007), lo que representa un avance de 87% en la meta de 8 mil 504 estancias infantiles planteada para el cierre de este año. Estas estancias infantiles se encuentran ubicadas en 1,037 municipios de las 32 entidades federativas, y en ellas se atiende a 203 mil 850 niños (con un incremento de 62% respecto al cierre de 2007), beneficiando a 184 mil 78 madres trabajadoras. El programa ha otorgado una fuente de ingresos a 38 mil 516 personas que se desempeñan como responsables de estancias infantiles y como sus asistentes, de las que 99% son mujeres. Asimismo, se atiende a 1,284 niños con discapacidad en 921 estancias infantiles ubicadas en las 32 entidades federativas.⁶

Las propuestas gubernamentales federales hacen hincapié en impulsar la incorporación equitativa y sustentable de la población que habita en zonas urbanas marginadas y con alta concentración de pobreza al desarrollo de las ciudades; mejorar las condiciones de vivienda y entorno de los hogares en condiciones de pobreza para fortalecer su patrimonio; generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables, bien estructuradas y menos costosas.

Dichas líneas de acción se ponen de manifiesto en los programas siguientes:⁷

⁵ Secretaría de Desarrollo Social, Segundo Informe de Actividades, México 2008 (www.sedesol.gob.mx).

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

Cuadro 2
Evolución de la pobreza.
Personas en condición de pobreza

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Personas con pobreza alimentaria (miles)						
Total	23 722.1	18 954.2	14 428.4	n.d.	19 459.2	n.d.
Rural	16 223.3	12 454.7	9 433.5	n.d.	12 230.5	n.d.
Urbana	7 498.8	6 499.5	4 994.9	n.d.	7 228.6	n.d.
Personas con pobreza de capacidades (miles)						
Total	31 216.3	25 669.8	21 657.4	n.d.	26 765.2	n.d.
Rural	19 110.7	15 348.7	12 613.5	n.d.	15 022.8	n.d.
Urbana	12 105.6	10 321.1	9 043.9	n.d.	11 742.3	n.d.
Personas con pobreza patrimonial (miles)						
Total	52 700.5	48 895.5	44 677.9	n.d.	50 550.8	n.d.
Rural	26 498.5	23 828.6	21 052.3	n.d.	23 377.9	n.d.
Urbana	26 202.0	25 066.9	23 625.6	n.d.	27 172.9	n.d.

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009.

- Estrategia 100 × 100, en la cual se observa un incremento de la inversión federal en los municipios con mayor pobreza y marginación. En 2007 la inversión federal en los municipios de la Estrategia 100 × 100 alcanzó los 5 mil 722 millones de pesos, lo que implica que la inversión del Gobierno de la República se incrementó casi 3.5 veces frente a lo invertido en 2005 y 2.4 veces frente a lo invertido en 2006. En 2008 las dependencias federales que participan en esta estrategia invertirán 6 mil 300 millones de pesos en los 125 municipios. De enero a junio de 2008 se han invertido 2 mil 712.5 millones de pesos en los municipios que atiende la referida estrategia, lo que representa un avance del 43% del monto estimado para el año.
- Pisos Firmes. En 2007 se colocaron 99 mil 53 pisos firmes mediante los programas de Desarrollo Local, Empleo Temporal, así como por parte de Fonhapo. Para 2008 Sedesol incrementó la meta a 500 mil pisos firmes que serán colocados mediante la operación de los mismos programas ejecutores de 2007 y en adición de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria.
- Apoyo a los Damnificados por Inundaciones de Tabasco. Se atendió a más de 12 mil 761 damnificados en 2007 a través de 23 albergues operados por Diconsa; asimismo, el Programa de Empleo Temporal apoyó a 76 mil 384 personas, aproximadamente 10% de la Población Económicamente Activa del estado; y 85,120 familias recibieron un vale por 10 mil pesos para la reposición de enseres.
- Programa de Hábitat. Se han financiado más de 16 mil proyectos en beneficio de 2.4 millones de hogares, en apoyo a 9.8 millones de personas. Durante 2007 se apoyó la construcción o habilitación de 618 inmuebles para la prestación de servicios comunitarios, la introducción o mejoramiento de 151.6 mil metros lineales de redes de agua potable y 202

- mil de drenaje así como la pavimentación de 4 millones de metros cuadrados de vialidades. En agosto de 2008 destaca la construcción o habilitación de 3 mil 823 inmuebles para la prestación de servicios comunitarios, la introducción o mejoramiento de 95.0 mil metros lineales de redes de agua potable, 139.9 mil de drenaje y 20.3 mil de electrificación, así como la pavimentación de 3.5 millones de metros cuadrados de vialidades.
- Programa de Opciones Productivas. Mediante una inversión federal de 886.1 millones de pesos, en 2007 se apoyaron más de 9 mil proyectos productivos, con lo cual casi se duplicó el número de proyectos apoyados en 2006. Entre enero y junio de 2008 se invirtieron 567.5 millones de pesos en la modalidad de Red de Agencias de Desarrollo Local; mediante el Fondo de Cofinanciamiento, con 327.1 millones de pesos se apoyaron 4 mil 661 proyectos en beneficio de 29 mil 439 personas; y finalmente en Proyectos Integradores se apoyaron 45 proyectos, en beneficio de 16 mil 974 personas, con una inversión de 87 millones de pesos.
 - Programa 3 × 1 para Migrantes. Por cada peso que aportan los migrantes, cada nivel de gobierno aporta un peso adicional. Durante 2007 se ejercieron 244.8 millones de pesos de origen federal, lo que permitió la ejecución de 1,598 proyectos. La mayoría de los proyectos ejecutados durante el 2008 se refieren a obras de pavimentación, drenaje, infraestructura de agua, urbanización, educación, infraestructura de salud, electrificación, infraestructura caminera, proyectos de asistencia social, y proyectos productivos, entre otros.
 - Programa de Microrregiones. Su objetivo es contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través de una política de desarrollo territorial integral de las regiones con mayor marginación o rezago del país, buscando la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral –social, económico y humano– de su población. El programa crea o mejora la infraestructura social básica y de servicios y lleva a cabo proyectos estratégicos.
 - Programa de Rescate de Espacios Públicos. Desde la creación del programa en febrero del 2007 se programó una meta de 550 espacios públicos a rescatar. En junio de 2008 se habían recuperado 820 áreas de recreación, deporte y cultura, en los que se desarrollaron actividades de convivencia social y participación comunitaria, beneficiado a más de 4 millones de personas en 200 municipios y zonas metropolitanas. Ello representa un incremento de 49% con relación a la meta establecida. En el presente año fiscal están en proceso las obras de mejoramiento físico y las actividades sociales para el rescate integral de mil espacios públicos, en 230 municipios localizados en ciudades y zonas metropolitanas mayores de 50 mil habitantes; con estas acciones, otros 5 millones de mexicanos contarán con lugares dignos y seguros para la recreación, la convivencia comunitaria y la práctica de actividades deportivas y artísticas. El fin último de este programa es elevar la calidad de vida de las personas que habitan en los municipios con niveles de marginación considerables y que carecen de espacios que les permitan el desarrollo humano

sustentable, mandato establecido en el PND 2007- 2012, y cuya carencia de espacios de desarrollo humano, también puede considerarse pobreza patrimonial.

Consideraciones finales

El PND 2007- 2012 señala la necesidad de utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas. Sin embargo, como hemos podido observar a lo largo del presente artículo, al ser los programas diversos y con objetivos muy dispares, se dificulta su evaluación. La pobreza es un problema multidimensional que pone de manifiesto la necesidad de implementar políticas públicas responsables, eficientes e integrales, que rompan con la inflexibilidad de algunos programas y den continuidad a la superación de la pobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la necesidad de atacar las causas y no sólo los efectos inmediatos de la pobreza. Se aprecia sin embargo en la descripción de los avances reportados por el Ejecutivo Federal, que la prioridad de las acciones encaminadas a elevar las capaci-

dades de las personas dependen en mucho del ejercicio presupuestal anual y de la eficiencia de su ejecución. A pesar de que la Ley General de Desarrollo Social impide la reducción del presupuesto en los programas de este tipo, en muchas ocasiones el ejercicio presupuestal claramente dirigido impide la elaboración de nuevos instrumentos de atención. De igual manera se observa la necesidad de profesionalizar localmente su operación, pues a pesar de que la centralización promueve la eficiencia, la operación local puede ser muy relevante. Es necesario especificar en reglas de operación las actividades para la sistematización local de la planeación participativa y promover manuales y modelos de intervención que proporcionen los elementos mínimos para su realización y que asimismo contribuyan a lograr un mayor impacto con la erradicación de la pobreza.

La información analizada del Informe de Gobierno permite observar la relevancia otorgada a la política social, mediante el financiamiento de los distintos programas e instituciones. Es conveniente no sólo sostener el esfuerzo realizado, sino además profesionalizar la operación de programas para ubicar los temas sociales en el centro de la estrategia de forma sistemática y generalizada.

Salud

Matilde Gómez Vega*

*La salud no debe ser un privilegio, sino un derecho al alcance de todos. En tres años de gobierno hemos triplicado el presupuesto de salud popular y ahora beneficia a 10 millones de familias, el doble de la cobertura que al principio de este gobierno. También hemos construido 1,300 clínicas y hospitales para ti en estos tres años. Trabajamos fuerte y por tu salud para vivir mejor. ***

Este es el mensaje de salud que han recibido los mexicanos en los anuncios publicitarios con motivo del Tercer Informe de Gobierno, en el que la igualdad de oportunidades y el acceso universal a la salud continúa siendo una prioridad en esta administración. Sin embargo, como en muchos otros países de ingreso medio, en México el perfil de la salud de la población ha cambiado en la última década. Hace medio siglo las enfermedades contagiosas y las infecciones eran la principal causa de muerte. Hoy ha crecido la incidencia de enfermedades no contagiosas, como las cardiovasculares y la diabetes, así como las lesiones accidentales e intencionales¹, pero al mismo tiempo nos enfrentamos ante nuevas enfermedades como el denominado virus de la influenza A (H1N1) aunado a un cambio en la pirámide poblacional, dando paso a una población de mediana edad.

Con el objetivo de mostrar los principales resultados presentados por el presidente Felipe Calderón en materia de salud, se hace un

análisis del rubro a tres años de gestión, a fin de verificar el avance de las metas y los objetivos, así como los retos y las metas pendientes.

Cinco objetivos de salud

En este documento se hace un recuento del Informe Presidencial en referencia a los cinco objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Salud 2007-2012. A su vez, mediante cuadros conceptuales se indica el trabajo que conlleva cada una de las estrategias presentadas en su tercer informe, para realizar un análisis posterior de cada uno de los objetivos que se describen a continuación.

Mejorar las condiciones de salud de la población

El cuadro 1 muestra las estrategias que el Gobierno Federal ha establecido para lograr el objetivo de coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de salud de la población mexicana.

La transición epidemiológica representa un gran reto para el sistema de salud por la demanda y contraoferta de servicios, de ahí que en los últimos meses ello se convirtiera en uno de los mayores retos del Gobierno Federal y de

* Estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana, auxiliar de investigación en el CESOP, matilde.gomez@congreso.gob.mx

** Presidencia de la República, Mensaje de salud. En <http://www.informe.gob.mx/>

¹ Clemente Cabello, "México. Un análisis del sistema de salud y las perspectivas para el seguro de salud privado", AMIS, México, 2008.

Cuadro 1
Estrategias para mejorar las condiciones de salud en el tercer año de gobierno

1. Fortalecer los programas de protección contra riesgos sanitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Generar medidas de prevención y control de la epidemia del virus de la influenza. • Proyecto Agua de Calidad, vigilancia sanitaria, verificaciones de mortalidad materna, verificación a establecimientos dedicados al proceso y venta de alimentos y operativos de la Ley General para el Control del Tabaco.
2. Promover la participación activa de la sociedad organizada y la industria en el mejoramiento de la salud de los mexicanos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Entornos y Comunidades Saludables: 2,063 certificaciones. • Programa Vete Sano, Regresa Sano: 1 millón,554 consultas y • Programa para la Salud del Migrante: 890 beneficiados
3. Integrar sectorialmente las acciones de prevención de enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> • Esperanza de vida: 2008: 75.1 y 2009:75.3 años • Cobertura de vacunación: 2006:98.2/2007:95.1/2008:94.5/2009:95 • Código de autorregulación de publicidad de alimentos y bebidas • Cartillas Nacionales de salud: 22 millones,500 mil • Detección y prevención de diabetes mellitus, hipertensión arterial, obesidad y dislipidemias. • Tasa de mortalidad: En 2008: 4.9 y 2009 estimado: 4.8* • Embarazo Saludable: 190,737 nuevas afiliadas

* Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno: Conapo, Proyecciones de la población de México.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón. En <http://www.informe->

la Secretaría de Salud con la aparición del virus de la influenza A (H1N1).

El Gobierno Federal informó la presencia del virus y las normas para enfrentarlo, e implementó medidas para su detección, reportando 17 mil casos y 125 defunciones; así como generando medidas de prevención, movilizándolo a 317 unidades médicas (UMM) del Programa Caravanas de la Salud y distribuyendo más de 327 mil 490 tratamientos antivirales.²

Se ha trabajado en el proyecto Agua Bacteriológica, fundamental en la erradicación de enfermedades que afectan sobre todo a los grupos marginados.

Así, la vigilancia sanitaria continúa siendo parte del trabajo del sector salud, con 587

² Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2009. El contenido de los cuadros presentados se encuentra amparado por la información presentada en http://www.informedegobierno.org/descargas/pdf/anexo_estadistico_tercer_informe.pdf

verificaciones a establecimientos médicos y 312 visitas de verificación sanitaria de muerte materna, durante el periodo que comprende el Tercer Informe de Gobierno.

Hoy el sistema de vacunación atiende a casi 100% de la población (en 2006 se logró el porcentaje más alto, con 98.2%) y si bien se han dispensado dos millones de dosis de vacunas para combatir la rubeola, aún es insuficiente la administración de vacunas, en especial en el caso de la influenza. Al respecto, en fecha reciente el Gobierno Federal pactó la compra de 20 millones de vacunas con dos laboratorios europeos y pretende acordar 10 millones más con el gobierno de China, país que no sólo fabrica la vacuna de influenza, sino además a un precio menor.³

³ Secretaría de Salud. Noticia de medios: "Busca SSA comprar 10 millones de vacunas más contra la influenza", *El Sol de México*, jueves 27 de agosto del 2009. En: <http://>

No se puede negar el trabajo de la Secretaría de Salud por incrementar la eficiencia en sus servicios y crear mejores condiciones de vida para la población, pero las desigualdades sociales prevalecen en los sectores más desprotegidos, lo que se continúa evidenciando en los casos de dengue y paludismo, enfermedades transmisibles propias de la pobreza. En contrapartida, el proceso de urbanización, el envejecimiento y los nuevos modos de vida a nivel mundial provocan que enfermedades crónicas y no transmisibles, como la depresión, la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los traumatismos, sean causa cada vez más importante de morbilidad y mortalidad. Será importante observar las cifras de la gráfica 1, pues las epidemias de sobrepeso y obesidad, diabetes e hipertensión anticipan un crecimiento alarmante del síndrome metabólico en el país.

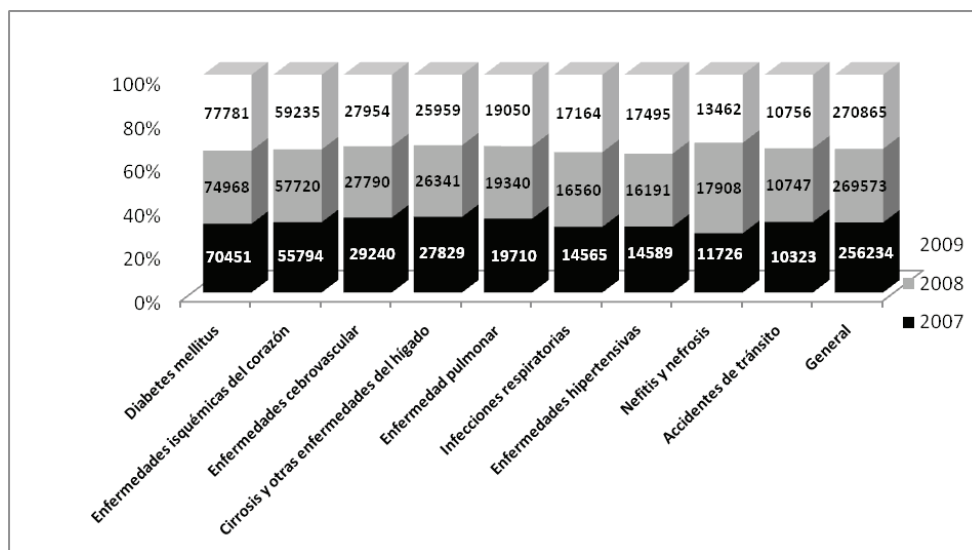
Brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente

La infraestructura es un elemento fundamental para brindar servicios de salud de calidad y en suficiencia. Para ello es necesario contar con los recursos humanos y financieros que permitan lograr la meta de contar con un mejor sistema de salud. El cuadro 2 enumera y describe las acciones que se han implementado para ello.

De un monto de 111 mil 495.6 millones de pesos (mdp), que constituye el total del gasto en materia de salud, 60 mil 885.8 mdp fueron ejercidos por las instituciones que brindan atención a la población asegurada. Los recursos para impulsar el fortalecimiento y la mejora de la infraestructura para los servicios de salud en el país ascendieron a 8 mil 197.5 mil mdp.

El 51.3% del gasto lo ejerció la Secretaría de Salud, y el 47% organismos y empresas; de un

Gráfica 1
Principales causas de muerte 2007-2009



Fuente: Secretaría de Salud, a partir de INEGI/SS, bases de datos de defunciones; Conapo, Proyecciones de la población de México, 2000-2050, México, 2006. En <http://www.sinais.salud.gob.mx>

Cuadro 2

Estrategias para brindar servicios de salud eficientes en el tercer año de gobierno

<p>1. Implantar un sistema integral y sectorial de calidad de la atención médica con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se evalúan los indicadores de la OCDE. • Red Nacional del Sistema Integral de Calidad en Salud: 10,800 trabajadores de salud. • Cedula de Evaluación por Área de Calidad. • 52 Unidades médicas en todo el país y avales ciudadanos: 161 de diversos niveles y 44 en ampliación. • 3 Hospitales: Jalisco, Chihuahua y Puebla. • 45 Centros de Salud en Operación: 100 en proceso y 40 en remodelación. • 10 compromisos de la Nueva Ley del ISSSTE. • SuperISSSTE, Convenio con farmacéuticas y la Política Nacional de Medicamentos: Ahorro de 1,207 millones de pesos. • Programas de Calidad. • Examen Nacional de Aspirantes a residencias médicas y especialistas en diversas disciplinas.
<p>2. Mejorar la planeación, la organización, el desarrollo y los mecanismos de rendición de cuentas de los servicios de salud para un mejor desempeño del sistema Nacional de Salud como un todo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Maestro Sectorial (PMS). • Redes de Servicio de Salud. • Cuadros básicos y catálogos de insumos del Sector.
<p>3. Asegurar recursos humanos, equipamiento, infraestructura y tecnologías de la salud suficientes, oportunas ya acordes con las necesidades de salud de la población.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto de Salud: 111,495.6 millones de pesos. • Fondo de Aportaciones para los servicios de salud (FASSA): erogaron 50,609.8 millones. • Centros de Salud: 42 iniciaron operación y 3 servicio ampliado, 85 en construcción y 40 en remodelación. • Unidades Médicas: fortaleciendo a 470 mil habitantes. • Sistema Nacional de Trasplantes: 1,270 donaciones. • Sistema Nacional de Atención en Salud Mental (36 centros), telesalud(18 entidades y 148 unidades) y evaluación de tecnologías para la salud.

Fuente: Elaboración propia con base en Cifras Del tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón. En http://www.informegobierno.org/descargas/pdf/tercer_informe_de_gobierno.pdf

monto de 3 mil 128.9 mdp, el 73.4% lo ejerció el IMSS y el 26.6% el ISSSTE.

Uno de los problemas de la capacidad y atención de la demanda de hospitales radica en la importancia de fortalecer la atención de primer nivel con unidades médicas como filtro de atención, evitando la saturación de hospitales. Por ello la dignificación y el mantenimiento de la infraestructura y equipo médico de las unidades de salud con una inversión federal de 481 mdp aportados por el Sistema de Protección Social resultan fundamentales en el intento de dar una mayor cobertura de servicio médico.

Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables

Con el objetivo de reducir la tasa de mortalidad de la población mexicana, la actual administración ha implementado programas y proyectos encaminados a lograr dicha meta. En el cuadro 3 se presentan las líneas de acción.

Las principales causas de muerte materna en México son los trastornos hipertensivos del embarazo y las hemorragias, por lo que la información y las caravanas de la salud repre-

Cuadro 3

Estrategias para reducir desigualdades en los servicios de salud en el tercer año de gobierno

1. Promover la salud reproductiva en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables.	<ul style="list-style-type: none"> • Mortalidad materna. En 2008: 57% y 2009: 54%* • Tasa de mortalidad infantil. 2008: 15.2% y 2009: 14.7%** • Promoción de la salud sexual reproductiva y métodos anticonceptivos (680 mil mujeres usuarias activas y la prevalencia fue de 72.9). • Fortalecimiento de políticas de salud materna y perinatal: cobertura del 87.3% y 263 parteras certificadas.
2. Ampliar la cobertura de servicios de salud a través de unidades móviles y el impulso de la telemedicina.	<ul style="list-style-type: none"> • Caravanas de Salud: Entre 2008 y 2009 se adquirió 557 unidades médicas. Actualmente operan 1,334 que benefician a 2.1 millones de personas.
3. Fortalecer las políticas de combate contra adicciones causadas por el consumo de alcohol, tabaco y droga.	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de 2009 opera IMESEVI: Centro Nacional de Prevención de Accidentes. Reducción 15% • Centros Nueva Vida. Con 310 unidades de especialidad. • Ley General para el Control del Tabaco.

* Indicadores del Programa Nacional de Salud 2007-2012 correspondientes al sector salud. En http://www.informe.gob.mx/anexo_estadistico/pdf/1_3.pdf

** *Ibid.* Cifras elaboradas con las probabilidades de fallecer de menores de cinco años, estimadas por el Conapo.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Tercer Informe de Gobierno. En http://www.informedegobierno.org/descargas/pdf/tercer_informe_de_gobierno.pdf

sentan una de las principales estrategias para disminuir la tasa de mortalidad materna, reduciéndose de 2008 a 2009 en 3%. Sin embargo, muchas de las muertes podrían evitarse ampliando el acceso a atención médica de calidad y un traslado oportuno. Dos son los grandes retos que enfrenta el país en relación con la mortalidad infantil: 1. Cerrar las brechas que existen en los estados y 2. La adaptación de servicios de salud, así que la mortalidad infantil de 2008 a 2009 se ha visto reducida en 0.5 por ciento.

Por otra parte, la Ley General para el Control del Tabaco ha sido un importante motor para prevenir enfermedades degenerativas y prever finanzas sanas, ya que en México hay más de 16 millones de fumadores y la exposición pasiva al humo de tabaco causa graves daños a la salud.

Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal

En el Tercer Informe de Gobierno se presentan las acciones que ha realizado la administración federal y cuya meta es superar la pobreza y fomentar el desarrollo humano. Acciones que se mencionan en el cuadro 4.

Sin lugar a duda estas tres estrategias han sido los elementos claves de la Administración del presidente Felipe Calderón en materia de salud, pues no sólo se le da continuidad al seguro popular afiliando a más de 10 millones de familias, sino que se diversifica al intentar brindar un aseguramiento médico universal con el seguro médico para una Nueva Generación y el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos.

Resulta importante destacar cómo con este último programa, de enero a agosto de 2009, 5 mil personas con VIH/SIDA sin seguridad social recibieron tratamiento antirretro-

Cuadro 4

Estrategias para evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud en el tercer año de gobierno

1. Consolidar un sistema integrado de salud para garantizar el acceso universal a servicio de alta calidad y proteger a todos los mexicanos de los gastos causados por la enfermedad.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro Popular: A agosto de 2009, se han afiliado al Seguro Popular de Salud 10, 053,040 familias respecto a la meta de 10, 994,538 familias. En los primeros tres años se han afiliado 4.5 millones de familias, 65% zonas urbanas y 36% rurales con 39.7 consultas médicas con un presupuesto de 43,057.1 millones de pesos
2. Consolidar la reforma financiera para hacer efectivo el acceso universal a intervenciones esenciales de atención médica, empezando por los niños.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro Médico para una nueva generación: Creado en 2006 y hasta el mes de junio de 2009 se han afiliado 2, 220,542 niños de los cuales 470,141 fueron de enero- junio de 2009.
3. Consolidar el financiamiento de los servicios de alta especialidad con un fondo sectorial de protección contra gastos catastróficos.	<ul style="list-style-type: none"> • El Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos: tratamientos de alta especialidad (VIH, cáncer, neonatal, etc.). Durante el primer semestre de 2009 se han validado 24,137 casos atendidos en 2008 por un monto de 1,023 millones de pesos. El total de casos validados en 2008 ascendió a 54,949 y adquirieron 26,820 antirretrovirales y 9.1 millones de vacunas antiinfluenza.

Fuente: Elaboración propia con base en Cifras Del tercer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón H. http://www.informedegobierno.org/descargas/pdf/tercer_informe_de_gobierno.pdf

viral a través del Fondo de Protección contra gastos catastróficos. Con lo cual el número acumulado desde 2000 asciende a 29 mil beneficiados.

Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país

En el tercer informe de gobierno se presentan las acciones que ha realizado la administración federal que tienen como meta superar la pobreza y fomentar el desarrollo humano, los cuales se mencionan en el cuadro 5.

Para garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza, el Programa IMMS-Oportunidades cuenta con una red de 3 mil 549 unidades médicas rurales, 70 hospitales, 226 unidades médicas urbanas y 225 unidades médicas móviles. De septiembre de 2008 a agosto de 2009 se estima alcanzar los siguientes resultados: 20.2 millones de consultas, 210 mil

518 egresos hospitalarios, 117 mil 773 intervenciones quirúrgicas, 9.1 millones de estudios de laboratorio, 475 mil 666 estudios de rayos X y 140 mil 971 partos. Se observa también la importancia de incorporar nuevas tecnologías para estudios que prevengan y erradiquen las enfermedades y epidemias, caso en el cual México presenta un gran retraso comparado con otros países en los que la investigación es la base de un sistema de salud de calidad y efectividad.

Un sistema universal de salud

En su mensaje a la nación el presidente Felipe Calderón habló sobre la importancia de un cambio en nuestro país asumiendo que “para que México cambie, debe cambiar de fondo”. Para ello informó que son 10 los ejes en su agenda para impulsar dichos cambios en los próximos tres años y asimismo señaló que

Cuadro 5

Estrategias para que la salud contribuya a la superación de la pobreza en el tercer año de gobierno

1. Consolidar la investigación en salud y el conocimiento en ciencias médicas vinculadas a la generación de patentes y al desarrollo de la industria nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación Tecnológica e investigación: 1,423 artículos científicos publicados. • Mapa del Genoma Humano: el 11 de mayo de 2009 se presentaron los resultados. El estudio se realizó en 10 entidades de la república, incorporando población mexicana mestiza y de cuatro grupos indígenas.
2. Garantizar un blindaje efectivo contra amenazas epidemiológicas y una respuesta oportuna a desastres para mitigar el daño al comercio, la industria y el desarrollo regional	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Mediano Plazo de Laboratorios de Biológicos y Reactivos: de enero-junio 2009 se produjeron 31.6 millones de dosis de vacuna antipoliomelítica y se concluyó la ingeniería básica para la producción de la vacuna contra la influenza, la cual se generará partir 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón. En http://www.informedegobierno.org/descargas/pdf/tercer_informe_de_gobierno.pdf

México puede y debe alcanzar la cobertura universal de salud, atestiguando que muchos mexicanos no han contado con médicos y medicinas, pero que hoy se tiene la inigualable oportunidad de que haya tratamientos para cualquier mexicano, independientemente de su condición social.

Para tener un sistema universal de salud, el problema principalmente radica en el manejo independiente de cada una de las tres grandes instituciones con que cuenta el país en la materia: Secretaría de Salud, IMSS e ISSSTE. Basta con mencionar que en el caso del IMSS y del ISSSTE tendrían que estar sujetos a la autoridad de la Secretaría de Salud, ya que por ley son instituciones independientes.

Una cobertura universal de salud representa una alta inversión y un alto costo para las finanzas públicas, al tiempo de representar una inversión de gran importancia para la población. Sin embargo, cabe preguntarse cómo se instrumentará en tan sólo tres años.

En consecuencia, se corre el riesgo de que el mensaje del Presidente sólo sea percibido como un pronunciamiento, pues habría ele-

mentos que imposibilitan el proyecto, al menos hasta el 2012.

Uno de los problemas es el costo. En caso de que el Seguro Popular lo asumiera tendrían que destinarse mayores recursos. Aun cuando ha afiliado a 10 millones de familias de las 12.5 millones previstas, su cobertura es insuficiente frente a la demanda real de la población.

Actualmente tenemos como referencia el caso estadounidense, que hoy padece altos costos y problemas de operación sin llegar a una cobertura universal. De igual forma se encuentra la experiencia brasileña, cuyo proceso ha sido sistemático, modificando la estructura de las instituciones; cambios que tendría que hacer el sistema de salud mexicano para avanzar en el cumplimiento de dicho objetivo. Así, pronunciarse por un sistema universal de salud es más complicado en los hechos.

Comentarios finales

Si bien el balance de los tres primeros años del gobierno del presidente Calderón han constitui-

do un reto en materia de salud, principalmente por la desigualdad que prevalece en un país como el nuestro, destacan los tres programas bases del sector salud: Seguro Popular, Seguro Médico para una Nueva Generación y Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos.

Por otro lado, el comportamiento de la influenza y la evidencia obtenida a partir de numerosos lugares afectados por estos brotes, demuestra que el virus pandémico H1N1 ha arraigado rápidamente y constituye hoy la

cepa de virus gripal dominante en la mayor parte del mundo. La pandemia persistirá en los próximos meses, pues el virus sigue propagándose a través de poblaciones vulnerables, poniendo una presión extra al sistema.⁴

México debe continuar trabajando para abatir las desigualdades sociales y las repercusiones que en materia de salud generan la desnutrición infantil, las muertes maternas y el grave problema que persiste en materia de sobrepeso y obesidad.

⁴ http://www.who.int/csr/disease/swineflu/notes/h1n1_second_wave_20090828/es/index.html

Transformación educativa

Iván H. Pliego Moreno

En 1997 y tras una intensa campaña electoral que levantó enormes expectativas ciudadanas, Tony Blair llegó al poder en el Reino Unido con un lema basado en reivindicaciones sociales: “Educación, educación, educación”. Su inesperado y arrollador triunfo sobre el candidato conservador se debió en mucho, según los politólogos, a la propuesta laborista que recuperaba esa sentida demanda social.¹

Hace unos días, durante la ceremonia de entrega de becas a estudiantes de bachillerato del Estado de México, el secretario de Educación Pública de nuestro país, Alonso Lujambio, emuló el principio sustentado por los laboristas ingleses. “Para el Gobierno Federal, dijo, la mejor inversión es la educación de los niños y jóvenes mexicanos.”²

De acuerdo con los objetivos del Plan Sectorial de Educación, elaborado conforme al proyecto Visión México 2030, y al Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto educativo de la actual administración federal está basado en un modelo orientado a la formación por objetivos.³

¹ Miquel Àngel Essomba i Gelabert, *Política educativa en el Reino Unido: el “mercado” de Blair*, en Cuadernos de Pedagogía, núm. 355, 2006, pp. 80-84.

² Secretaría de Educación Pública, boletines de prensa, www.sep.gob.mx/ (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2009).

³ Secretaría de Educación Pública, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, 2007, pp. 11-13. Para la Organi-

Existen innumerables reconocimientos, como se hace en el Programa Sectorial de Educación, en el sentido de que, incluso en tiempos de crisis económica, la mejor inversión de un Estado para enfrentar con firmeza los retos económicos de largo plazo, es la educativa.

Ello, a tenor de los objetivos señalados por la UNESCO –institución a la que pertenece nuestro país desde su fundación en 1946– para los países de América Latina, y recomendados por la OCDE, de la que México también forma parte, y de los propios criterios del gobierno mexicano en la materia.⁴ A pesar de destinar un porcentaje mayor del gasto público que el promedio de los países miembros de la OCDE, la inversión en infraestructura escolar es insuficiente y lo es más aún para la educación superior, además de que “el gasto por estudiante sigue siendo bajo en términos absolutos”.⁵

El 8 de septiembre, fecha en que la UNESCO celebra el Día Internacional de la Alfabetización, ha sido escogido por la OCDE para dar a

zación Internacional de Trabajo (OIT) y su Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTEFOR), la formación por objetivos significa gestionar el conocimiento “en la formación profesional para contribuir a la creación de trabajo decente y productivo”. Ver www.cinterfor.org.uy (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2009).

⁴ OCDE, *Panorama de la Educación 2008: Nota Informativa de la OCDE para México* www.oecd.org/dataoecd (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2009).

⁵ *Ibid.*, pp. 3-19.

conocer su Panorama de la Educación 2009, en el que se encuentran los datos que la organización presenta sobre los avances de la educación en México, mostrando continuidad en los principales rubros.⁶

En el Tercer Informe de Gobierno que rinde Felipe Calderón, bajo el rubro de Transformación Educativa se detalla la obra que el Gobierno Federal ha desarrollado en el último año. Al enfrentar los efectos de la crisis económica y la contingencia de salud por el brote de influenza durante la primavera de 2009, los grandes objetivos en esta materia se han visto seriamente comprometidos. De ahí que la intención de “reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas” se siga manteniendo como una prioridad de la Administración Federal en el sector educativo. Asimismo, los propósitos de “modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación”, pilar de la propuesta del presidente Calderón, junto con el de “fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo”, se mantienen en la mira de las intenciones de avance esperadas por el propio gobierno.⁷

De acuerdo con información de la Presidencia de la República, para 2009 el gasto nacional en educación será de 791 mil 674.8 millones de pesos, cifra conformada tanto por recursos públicos (506 mil 760.9 millones de pesos de presupuesto federal y 114 mil 193.9 millones de

pesos de la participación de los gobiernos estatales y municipales) que representan el 78.4 % del total, y recursos privados, que ascienden a 170 mil 720 millones de pesos y representan el 21.6 % restante (Gráfica 1).

Los recursos federales asignados para 2009 se destinaron fundamentalmente a apoyar la Alianza por la Calidad de la Educación, así como a otros programas como el de Escuela Segura y el de Horarios Extendidos. También se contemplaron subsidios federales para organismos descentralizados estatales, la prestación de servicios de educación técnica, superior y posgrado, y apoyos a los programas Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) y Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES), así como para la atención de la demanda de educación para adultos y de diversos proyectos de infraestructura social de educación, entre otros. En el Tercer Informe de Gobierno, sin embargo, no se detallan las asignaciones a los mismos.⁸ Lo que sí se desglosa en el Informe es que el gasto público promedio anual por alumno en el ciclo escolar 2008-2009 ascendió a 12.6 mil pesos para preescolar, a 11.4 mil pesos en primaria y a 17.6 mil secundaria; en bachillerato a 24 mil y en profesional técnico a 16.8 mil pesos. El mayor gasto anual por alumno se ubicó en la educación superior con un monto de 53.9 mil pesos, 4.7 veces más de lo ejercido en la educación primaria.⁹ La educación superior, a través del Fondo de Aportaciones Múltiples, mecanismo utilizado para la construcción, ampliación y rehabilitación de espacios educativos, contó con una inversión de 2 mil 577.8 millones de pesos, del total de 7 mil 062.7 millones de pesos asignados al fondo. Esta inversión se canalizó a la construcción y remodelación de espacios físicos de las 34 universidades públicas Estatales (UPES), 15 uni-

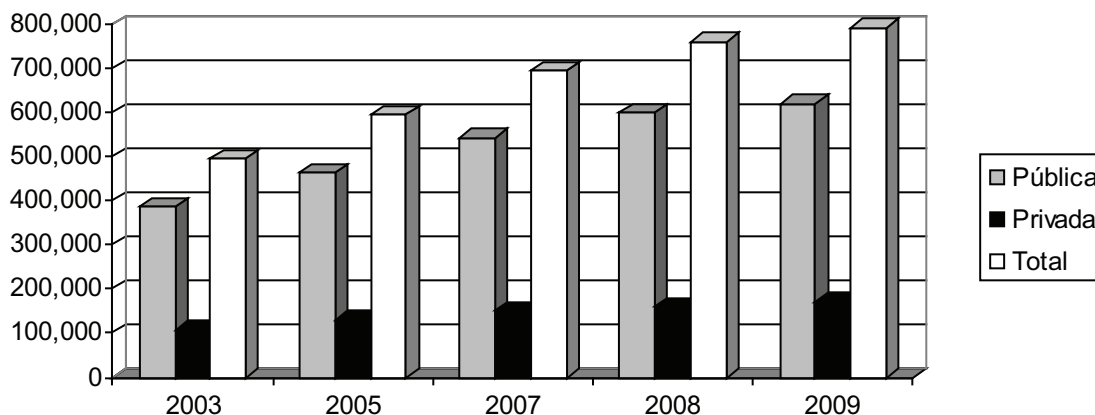
⁶ Ver www.unesco.org/es/education. Para los datos de la OCDE, ver OECD Factbook 2009: Economic, Environmental, and Social Statistics, Expenditure on educational institutions in tertiary education, OECD, 2009.

⁷ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, capítulo 3. Igualdad de oportunidades, 3.3 Transformación educativa, México, 2009, ver en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2009).

⁸ Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 451.

⁹ *Idem.*

Gráfica 1
Gasto nacional en educación, 2003-2009*
 (millones de pesos)



* Variación porcentual real calculada a pesos de 2009, con base en el PIB de los Criterios Generales de Política Económica 2009. A partir de 2007, cifras modificadas debido a la revisión que realiza la SEP con los gobiernos estatales y porque el gasto privado se recopila a través de encuestas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, p. 452.

versidades públicas de apoyo solidario (UPEAS), 28 universidades politécnicas, 37 universidades tecnológicas y cinco institutos tecnológicos. En detallada descripción de las mejoras materiales se da cuenta del uso de los recursos económicos en el sector educativo, mismos que no figuran en rubros como investigación científica o tecnológica. Sin embargo, y a pesar de omitir la reducción del uno por ciento a la educación superior en el presupuesto de 2009 (aproximadamente 800 millones de pesos de 79 mil millones de pesos aprobados), se hace evidente la inclinación hacia los institutos tecnológicos y universidades politécnicas como opciones académicas prioritarias.¹⁰ Con una inversión de 446.3 millones de pesos, el Programa de Fortalecimiento al Programa

de Becas otorgó 48 mil 284 becas durante el ciclo escolar 2008-2009. Éste contribuyó a la ampliación y consolidación de la cobertura de matrícula en los distintos niveles educativos (Gráfica 2).

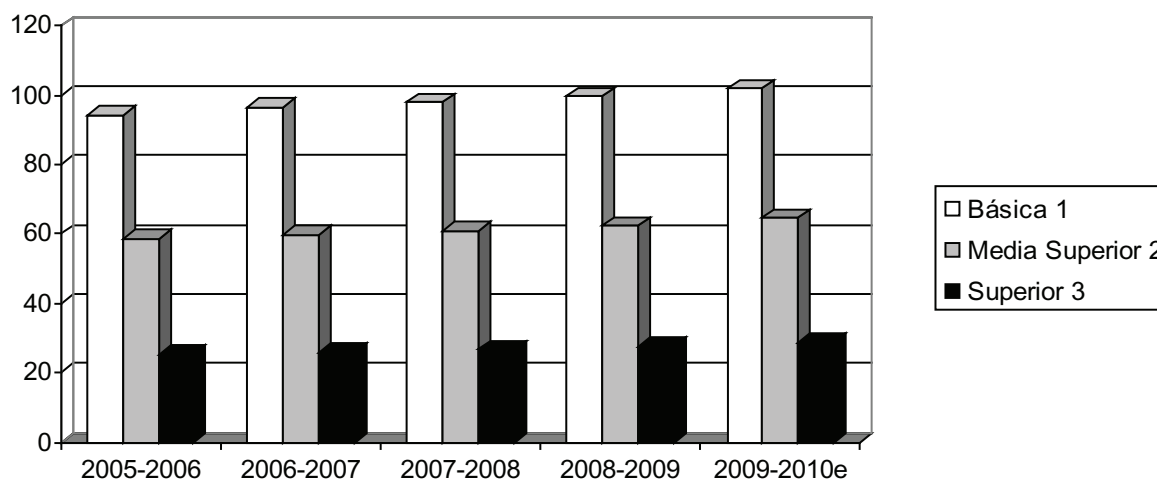
Las distintas modalidades del Programa de Fortalecimiento al Programa de Becas en el ciclo escolar 2008-2009, se desglosan de la siguiente manera:

- Becas de Excelencia: 1 mil 238
- Becas de Servicio Social: 18 mil 346
- Becas de Titulación: 15 mil 686
- Becas de Vinculación: 12 mil 483
- Becas de Superación Profesional: 531

A pesar de los esfuerzos dedicados al sector, las evaluaciones relevantes de los principales rubros educativos, como el Programa para

¹⁰ Presidencia de la República, *op. cit.*, pp. 454, 474-475.

Gráfica 2
Cobertura de la matrícula por nivel educativo, 2005-2006/ 2009-2010
(porcentaje de atención a la demanda)



1/ Alumnos de educación básica en un ciclo escolar X 100/población de 4 a 15 años de edad.

2/ Alumnos de educación media superior en un ciclo escolar X 100/población de 16 a 18 años de edad.

3/ Alumnos de educación superior (incluye no escolarizados) en un ciclo escolar X 100/población de 19 a 23 años de edad.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, 2009, p. 455.

la Evaluación Internacional de los Estudiantes, PISA (Programme for International Student Assessment), establecido por la OCDE,¹¹ e incluso la prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados del país, la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), dan como resultado niveles insatisfactorios. Como señala un estudio del CESOP, “la evidencia revela que el sistema de educación pública en México no ha sido capaz de ofrecer una enseñanza de calidad, además de que hay un importante rezago en escolaridad básica de la población, se-

gún exámenes y estándares internacionales”.¹² En este sentido, vale la pena destacar que la convicción del presidente Felipe Calderón sobre los problemas que arrojan a la juventud a salidas falsas como la drogadicción están en la falta de asideros trascendentales, lo cual mereció la crítica de profesores e investigadores del problema educativo en nuestro país.¹³ Hugo Aboites, investigador de la Universidad Au-

¹¹ En el examen de ciencias de 2006, México quedó en antepenúltimo sitio, sólo arriba de Indonesia y Brasil; OECD Factbook 2009: Economic, Environmental, and Social Statistics, Performance on the science scale in PISA 2006, OECD, 2009.

¹² Juan Carlos Amador Hernández, *La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 74, Cámara de Diputados, LX Legislatura, agosto de 2009, p. 34.

¹³ Presidencia de la República, El Presidente Calderón Conmemora el Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, 26 de junio 2009, ver www.presidencia.gob.mx/prensa (fecha de consulta: 31 de agosto de 2009).

tónoma Metropolitana, señaló el hecho como una evidencia de la falta de una política pública sólida en materia educativa, mientras que Humberto Pliego, ex dirigente magisterial y profesor jubilado, expresó su escepticismo sobre el rumbo de la educación en nuestro país.¹⁴ Todo ello abona en favor de una limitada anuencia sobre las perspectivas del modelo educativo que plantea la transformación educativa en el sentido requerido para que México forme par-

te indubitable de las naciones desarrolladas. Los Diez Puntos para Transformar a México de Fondo, propuestos por el presidente Calderón en su discurso posterior a la entrega del Informe presidencial, entre los que se plantea una educación de calidad “que haga que México supere el marasmo de los intereses”, pueden ser la herramienta para transformar la educación y convertirla en “una puerta grande para salir de la pobreza”.¹⁵

¹⁴ Los señalamientos del Dr. Aboites aparecieron en *La Jornada*, el 28 de junio de 2009; las opiniones del Profr. Pliego fueron ofrecidas en entrevista al autor el 26 de julio de 2009.

¹⁵ www.presidencia.gob.mx/infografias/2009/09/01/10puntos.

Pueblos indígenas

Jesús Mendoza Mendoza

En este artículo se comentarán los avances reportados por el titular del Ejecutivo Federal en el ámbito de los programas que apoyan a los pueblos indígenas del país.

El presupuesto otorgado a la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) durante la presente administración, continúa aumentando con un enfoque hacia el desarrollo humano sustentable, coherente con el resto de la política social.¹ La CDI propone líneas estratégicas de acción en concordancia con el Plan Nacional Desarrollo 2007-2012 que coadyuven al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.

Instrumentación de acciones de desarrollo social y humano e infraestructura

En los rubros en que se divide el gasto, el correspondiente al desarrollo social y humano en materia indígena es el que mayor impulso ha recibido, al concentrar cerca de 50% de los recursos durante el ejercicio fiscal 2008.² Con tales recursos se operan los treinta programas

que componen esta línea estratégica, cuyo objeto es ofrecer un mejor acceso de los pueblos y comunidades indígenas a los sistemas de salud, incrementar los niveles de escolaridad, promover el papel de la mujer en el desarrollo y proteger a los indígenas migrantes. No obstante, abatir los rezagos en las comunidades indígenas en materia de salud, alimentación y educación, al tiempo de considerar las características culturales específicas de cada región, sus usos, costumbres y conocimientos, sigue siendo una tarea en proceso, que afecta a un sector numeroso de nuestra población de manera directa y al país en su conjunto, desde la óptica de la percepción parcial de nuestra propia realidad.

Ante los niveles de alta marginación y muy alta marginación en los que vive la mayoría de los pueblos indígenas, es necesario reforzar los esfuerzos para garantizar su acceso a los sistemas de salud, educación y también del desarrollo, desde la perspectiva de un auténtico respeto a su cosmovisión, como lo propone la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Es necesario incrementar el esfuerzo en materia de salud, educación y en las acciones que conllevan el acceso de alimentos mediante la ejecución del programa de Abasto Rural y Apoyo Alimentario a Zonas de Atención Prioritaria, operado por DICONSA, cuya suma de recursos para

¹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, p. 21 (www.presidencia.gob.mx).

² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Informe de actividades 2008, México, p. 65 (www.cdi.gob.mx).

el ejercicio 2008 corresponde a 2 mil 762 millones de pesos.³

El rubro de desarrollo de infraestructura comunitaria y la estrategia correspondiente, hace referencia a la necesidad imperante de construcción y mejoramiento de los servicios públicos comunitarios y de vivienda. Su objetivo particular es apoyar las decisiones comunitarias para la construcción y mejoramiento de espacios de convivencia y recreación y servicios públicos que faciliten la vida colectiva. Asimismo, pretende mejorar y construir viviendas que eleven la calidad de vida de las comunidades, mediante financiamiento público. En cuanto a la asignación de recursos, la infraestructura comunitaria corresponde al segundo rubro más importante dentro del presupuesto para pueblos y comunidades indígenas.

Para el ejercicio 2008 se operaron 12 programas en materia de infraestructura comunitaria, incrementándose no solo programas, sino también el monto presupuestal destinado a esta línea de acción en 43% respecto al año anterior. De acuerdo con el informe de actividades de la CDI, los programas federales de mayor relevancia por el volumen de recursos canalizados a los municipios indígenas fueron: Desarrollo Local (microrregiones), con más de mil 300 millones de pesos; Hábitat, con 1 084.2 millones de pesos, ambos operados por la SEDESOL; así como el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), de la CDI, que canalizó un total de 928 millones de pesos para electrificación, agua potable y drenaje en 2008.⁴

³ *Ibid.*, p. 66.

⁴ *Ibid.*, p. 67.

Estrategia de desarrollo económico

En materia de desarrollo económico se observan dos vertientes. La primera orientada a impulsar el desarrollo regional y a apoyar las actividades productivas sustentables, con el objetivo de crear condiciones de desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas, con respeto a las condiciones regionales y ejerciendo presupuesto e inversión pública para generar empleos permanentes con remuneraciones suficientes. Asimismo se pretende optimizar la utilización de los recursos naturales y dinamizar las economías locales para que sean competitivas en el mercado interno y externo. La segunda vertiente consiste en la capacitación productiva con el objetivo de impulsar las capacidades indígenas y manejo de procesos productivos.

En el año 2008, dentro de esta estrategia, el programa que canalizó mayores recursos hacia los municipios indígenas fue Procampo, con 3 mil 967.4 millones de pesos. El segundo en importancia fue el de Energía Eléctrica para uso Agrícola, con un gasto ejercido de casi 2 mil 300 millones de pesos; le siguieron los programas Opciones Productivas, de la SEDESOL, con 609.9 millones de pesos; y el de Empleo Temporal, operado por SCT, SEDESOL y SEMARNAT, con un monto de 483 millones de pesos.⁵

Acceso a la jurisdicción del Estado

Como parte del desarrollo humano sustentable y en cumplimiento del mandato constitucional de abatir la discriminación, fomentar la igualdad de oportunidades y garantizar el acceso al sistema jurídico nacional a todos los mexicanos, en el 2008 la estrategia de desarrollo integral en

⁵ *Idem.*

materia de vigencia de derechos indígenas se integró por tres programas: Apoyo a Desplazados Indígenas; Promoción de Convenios en Materia de Justicia; y Excarcelación de Presos Indígenas. Los recursos destinados a dichos programas representaron 48.5%, 39.9% y 11.6% con respecto al presupuesto total de ésta estrategia.⁶ Los tres programas fueron operados por la CDI en 2007 y 2008; sin embargo, se observa la reducción de programas que cumplen con la referida estrategia. El monto presupuestal autorizado es también el más bajo en todas las líneas de acción y de hecho el informe de la CDI en 2008 no puntualiza el monto asignado ni la participación porcentual correspondiente a esta estrategia.

Por otra parte, la vigencia de derechos se encuentra integrado al rubro de desarrollo cultural, lo que le resta relevancia y no pone de manifiesto la importancia y los rezagos en la materia. Se destacan también diversos esfuerzos institucionales orientados fundamentalmente a la representación jurídica de los indígenas, como en el caso del Instituto Federal de Defensoría Pública, dependiente del Poder Judicial Federal, la Fiscalía Especializada en la PGR, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), principalmente.

No obstante, falta mucho por hacer, aún cuando se observan avances en el sentido adecuado. Las instituciones anteriormente citadas han planteado que es necesario crear las instituciones especializadas que atiendan en forma específica los asuntos de carácter jurídico que afectan a las comunidades indígenas, como una procuraduría para su defensa, así como la profesionalización de las autoridades jurisdiccionales, la creación de un tribunal administrativo especializado o las instituciones necesarias conforme a los requerimientos

comunitarios. Asimismo, es necesario impulsar las adecuaciones normativas derivadas de la reforma constitucional indígena y de los avances hacia la constitución de la doctrina jurídica del derecho indígena que considera sus usos y costumbres, además de la norma positiva.

Desarrollo cultural de los pueblos y comunidades indígenas

En materia de desarrollo cultural existen cuatro programas cuyo monto presupuestal en 2008 presenta una tasa de crecimiento de 38.6% respecto al año anterior e incluyó un programa más. La mayor concentración de recursos asignados para impulsar dicha línea de acción fueron otorgados al INALI en los ejercicios correspondientes a 2007 y 2008. En el último año los recursos asignados al INALI representan 52.5% del total de presupuesto asignado a desarrollo cultural, cuyo objetivo es impulsar las actividades sustantivas de fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, así como para el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la nación. En términos relativos, el presupuesto designado para el desarrollo cultural de los pueblos y comunidades indígenas, representa aproximadamente 0.5% del total asignado a la CDI.⁷ Esta tendencia nos muestra un rezago significativo en el fomento cultural de los pueblos y comunidades indígenas, como parte de su desarrollo humano integral.

El objetivo de las estrategias es cumplir el mandato constitucional de reducir las brechas de la pobreza, generar igualdad de oportunidades, garantizar el Estado de Derecho para todo mexicano, fortalecer y disfrutar de una democracia representativa y plural y generar desa-

⁶ *Idem.*

⁷ *Ibidem*, p. 65

rrollo económico.⁸ De esta manera se pone de manifiesto la responsabilidad estatal de dar un tratamiento incluyente y específico a los pueblos y las comunidades indígenas del país para posibilitar su desarrollo humano sustentable.

El tema de las comunidades indígenas en muchas ocasiones se sigue percibiendo como un tópico de carácter rural. Debido a la urbanización del país en realidad un enfoque de tal naturaleza pierde de vista la problemática indígena en las ciudades, que por mucho es más grave y cruda que en el campo. Es necesario que las reglas de operación de los programas de desarrollo social consideren mecanismos de intervención con estricto apego a las costumbres y cultura indígenas y con la correspondiente coordinación de las autoridades del caso. De no hacerlo se pierden de vista problemas centrales

y se minimizan los verdaderos requerimientos de las comunidades indígenas.

Cabe resaltar que si bien la estrategia de acción de desarrollo social y humano es la que mayor impulso ha recibido, las demás también son fundamentales para alcanzar un desarrollo humano sustentable. Las estrategias y líneas de acción para impulsar el desarrollo de los indígenas deben ser incluyentes y vincularse entre sí para alcanzar los objetivos planteados. La problemática indígena no es un asunto menor, y muestra rezagos a nivel nacional en cuanto a equidad y oportunidades de desarrollo y, asimismo, pone de manifiesto fenómenos indeseables como la discriminación y las carencias en materia de justicia. Por tanto es imperativo continuar trabajando para que los pueblos y las comunidades indígenas sean partícipes del desarrollo nacional.

Presupuesto CDI 2007 - 2009		
Año	(Millones de pesos)	Crecimiento
2007	30,849.30	
2008	31,024.70	0.57%
2009	38,103.30	22.82%

Fuente: CESOP, con base a CDI, Informes 2007 y 2008

Programas por Línea de Desarrollo				
	2007		2008	
	Número de Programas	Presupuesto (Millones de pesos)	Número de Programas	Presupuesto (Millones de pesos)
Desarrollo social y humano	30	15174.8	30	22738.3
Infraestructura comunitaria	9	6717.5	12	9608.6
Desarrollo económico	33	6372.4	37	9878.1
Red de comunicaciones	3	5392.5	2	4621.8
Vigencia de Derechos	6	178.6	3	a/
Desarrollo Cultural	3	156.7	4	276.9
Total	84	33992.5	88	47123.7

Fuente: Elaboración propia con base a Informes CDI 2007 y 2008

Nota: a/ El presupuesto de Vigencia de Derechos se encuentra incluido en Desarrollo Cultural

⁸ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, p. 31.

Cambio climático

Dunia Ludlow Deloya*

Cambio climático es “un cambio en el clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.¹

En los últimos doscientos años la temperatura de la superficie terrestre en promedio se ha incrementado más de 0.6 °C, con aumentos de hasta 3 °C en regiones como el Ártico que ocasionan catástrofes, fenómenos meteorológicos y cambios ambientales, por todos conocidos. De manera que el clima cada vez es más extremo, el nivel del mar se ha incrementado, la cobertura de nieve ha disminuido, los patrones de las lluvias se han modificado y la intensidad de los ciclones ha aumentado, al

igual que los incendios forestales y la extinción de las especies.

A partir de la actual administración se incorporó expresamente el fenómeno del cambio climático en el Plan Nacional de Desarrollo, como parte de uno de los nueve factores estratégicos que coadyuvarán a alcanzar las metas de sustentabilidad ambiental; ello mediante políticas que, por un lado, contribuyan a mejorar el medio ambiente y, por otro, reduzcan los efectos que está generando el cambio climático.

Los objetivos de esta materia están contenidos en el cuadro 1; en tanto, el cuadro 2 muestra la evolución que han tenido en los últimos tres años las estrategias puestas en marcha por el gobierno del presidente Felipe Calderón.

Cuadro 1
Objetivos cambio climático

Objetivo 10	Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)
Objetivo 11	Impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

* Maestría en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: migración en México, proceso legislativo y opinión pública. Correo electrónico: dunia.ludlow@congreso.gob.mx

Con la colaboración de Adán Figueroa Ruiz.

¹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desa-

rollo 2007-2012. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/sustentabilidad-ambiental.html>.

Cuadro 2
Evolución de los objetivos en materia de cambio climático
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<p><i>Plan Nacional de Desarrollo</i> 2007 - 2012</p> <p><i>Estrategias</i></p>	<p><i>Acciones</i></p>		
	<p>2007</p>	<p>2008</p>	<p>2009</p>
<p>10.1 Impulsar la eficiencia y tecnologías limpias (incluyendo la energía renovable) para la generación de energía</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se inauguró la primera planta de energía eólica en el estado de Oaxaca. - Se concluyó e inauguró la presa El Cajón y el aprovechamiento de su potencial hidráulico. - Se inició la licitación para construir la presa La Yesca, en Nayarit. - CFE lleva a cabo el proyecto La Venta II. - Programa Nacional de Auditoría del Aire: otorgó a Pemex 64 certificados de industria limpia; se realizó la incorporación de 66 procesos municipales, se incluyó a la iniciativa privada. - Pemex firma acuerdo para la compra-venta de certificados de reducción de emisiones de CO₂. - Se emitieron 30 Licencias Ambientales Únicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - CFE inició programas que promuevan: sustitución de refrigeradores; incremento en la generación geotérmica con los proyectos de Cerro Prieto V; Los Húmedos II 7 x 3; Los Húmedos II 1 x 25; producción de vapor con energía solar para la central termoeléctrica Puerto Libertad, entre otras. 	<ul style="list-style-type: none"> - CFE continúa la instrumentación de programas como: sustitución de refrigeradores (el cual no reporta ningún avance con respecto al año pasado); incremento en la generación geotérmica con los proyectos de Cerro Prieto V, que se encuentra en proceso de licitación; Los Húmedos II 7 x 3, en preparación; Los Húmedos II 1 x 25, en construcción; la producción de vapor con energía solar para la central termoeléctrica Puerto Libertad, en proceso de licitación; al igual que las Centrales Eólicas Oaxaca II, III y IV. - La Venta II, redujo en 154 mil toneladas la producción de CO₂. - Se obtuvo la Carta de No Objeción de los proyectos de reponenciación hidroeléctricos que permitirá obtener una reducción de 226 mil toneladas de CO₂ a partir de 2011. - Las centrales de Gómez Palacio, Guadalupe Victoria, Samalayuca y Chihuahua, ahora también cumplen con las condiciones de riesgo ambiental, sumando 28 reportes de cumplimiento. - LyFC suscribió un convenio de colaboración con el Fondo Mexicano de Carbono y el Banco Nacional de Comercio Exterior. - Se desarrolló Proyecto de Cogeneración Nuevo Pemex.

<p>10.2 Promover el uso eficiente de energía en el ámbito doméstico, industrial, agrícola y de transporte</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se trabaja en el Programa de Gestión de la Calidad del Aire con los estados de México y Guanajuato 	<ul style="list-style-type: none"> - Se firmó convenio de colaboración entre las secretarías de Energía y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la CONAVI, para co-ordinar la ejecución del Programa Transversal de Vivienda Sustentable. - Se importaron menos toneladas de clorofluorocarbonos (50 toneladas) y se cerraron las importaciones de halones. - Se firmó convenio entre el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, para incorporar en las viviendas de nueva edificación servicios de calentamiento solar del agua. - La Comisión Reguladora de energía registró 15 proyectos de cogeneración. 	<ul style="list-style-type: none"> - CONAVI publicó Programa Especial de Desarrollo Habitacional Sustentable ante el Cambio Climático. - Doce proyectos de México obtuvieron registro ante la junta ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, incrementándose a un total de 118 el número de proyectos registrados. - En el marco de la aplicación del Plan Nacional de Eliminación de Clorofluorocarbonos, se capacitaron 5 mil 300 técnicos en materia de sistemas de refrigeración y se instalaron 14 centros de reciclado de refrigerantes. - México recibió 9.2 millones de dólares del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal para el Plan Nacional de Eliminación de Bromuro de Metilo. - En el marco del Programa de Eficiencia Energética se alcanzó un potencial de ahorro de 2.8 millones de barriles de petróleo. - Dentro del Programa Industria Eficiente se capacitó a 186 funcionarios públicos, se otorgó el Seminario Eficiencia Energética, Energías Renovables y Cogeneración, se impartieron 74 asistencias técnicas. - Se reforzó y amplió el Programa de Ahorro de Energía Eléctrica. - El Programa Transportista Eficiente permitió ahorrar 73 mil barriles de petróleo.
<p>10.3 Impulsar la adopción de estándares internacionales de emisiones vehiculares</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se reestablecieron los límites máximos de emisión de gases contaminantes provenientes de los vehículos 	<ul style="list-style-type: none"> - Se participó en el Primer Taller de Bonos de Carbono en el Sector Transporte 	<ul style="list-style-type: none"> - Pemex desarrolla el proyecto de calidad de combustibles. - Se publicó en el DOF el acuerdo por el que se dan a conocer las condiciones de emisión de gases a que se sujetará la importación de vehículos para sólo permitir modelos a partir de 2004. - Se publicó también regularización ambiental de motores a gasolina en circulación, con nuevos niveles de emisión máxima permisibles.

<p>10.4 Fomentar la recuperación de energía a partir de residuos.</p>	<p>- No se reportaron avances</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se realizan estudios de factibilidad para la recuperación de biogas en los rellenos sanitarios de Nuevo Laredo, Saltillo y Nogales. - Se realizó la primera reunión internacional del Subcomité Agropecuario de la Iniciativa y el Taller sobre Captura y Aprovechamiento de Metano Proveniente de Residuos Agropecuarios. - Se participó en la Expo Methane Markets en Beijing, China. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se llevó a cabo la Reunión Internacional 2009 de la Iniciativa Mercados de Meta-no. - Se instalaron cinco sistemas de biodigestión anaeróbica, como proyecto piloto para la recuperación de metano. - Para el aprovechamiento de rellenos sanitarios se construirá en Aguascalientes la segunda planta generadora de energía eléctrica a partir del biogas, - 4 proyectos obtuvieron su registro ante la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en los estados de México, Chihuahua, Yucatán y Nuevo León.
<p>11.1 Promover la inclusión de los aspectos de adaptación al cambio climático en la planeación y el quehacer de los distintos sectores de la sociedad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se resolvieron a favor 155 proyectos al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se presentó la propuesta del Fondo Verde ante la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas. - Se lanzó convocatoria para el Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012. - Se realizaron diversos estudios de impacto del cambio climático. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se promovió el Fondo Verde en la Conferencia de las Partes de Pozna, Polonia, en reuniones del Foro de las Mayores Economías sobre Energía y Cambio Climático de París, así como en las reuniones del Grupo de Trabajo <i>ad hoc</i> sobre Acciones de Cooperación de Largo Plazo bajo la Convención. - Se realizaron diversos estudios sobre el cambio climático que estudian su impacto en el largo plazo y la vulnerabilidad de los asentamientos humanos. - El Programa Especial de Cambio Climático buscará la disminución de los GEI en México. - Se integraron 20 nuevas empresas al Programa GEI México.
<p>11.2 Desarrollar escenarios climáticos regionales de México</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No se reportaron avances 	<ul style="list-style-type: none"> - No se reportaron avances 	<ul style="list-style-type: none"> - No se reportaron avances

<p>11.3 Evaluar los impactos, la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ecológicos</p>	<p>- No se reportaron avances</p>	<p>- No se reportaron avances</p>	<p>- Se actualizó el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2006. - Se concluyó el análisis integrado de las tecnologías, el ciclo de vida y la sustentabilidad de las opciones y escenarios para el aprovechamiento de la bioenergía en México y se iniciaron seis nuevas investigaciones en el 2009.</p>
<p>11.4 Promover la difusión de información sobre los impactos, vulnerabilidad y medidas de adaptación al cambio climático.</p>	<p>- No se reportaron avances</p>	<p>- No se reportaron avances</p>	<p>- Se publicaron guías metodológicas para la elaboración de Inventarios de GEL. - Se editaron los libros: “Los impactos sociales del cambio climático en México”, “Agua y clima: elementos para la adaptación del cambio climático global”; “México y el cambio climático global” y “Manual de cambio climático para comunicadores”.</p>

Fuente: Presidencia de la República, Primero, Segundo y Tercer Informe de Gobierno, 2007, 2008 y 2009, respectivamente, México, disponibles en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2009).

México emite 1.5% de los gases que generan el calentamiento global. En el 2002 generaba 553 millones de toneladas de CO₂. En la actualidad, las mediciones ascienden a más de 600 millones de toneladas, lo que ubica a nuestro país en el lugar 15 a nivel mundial en ma-

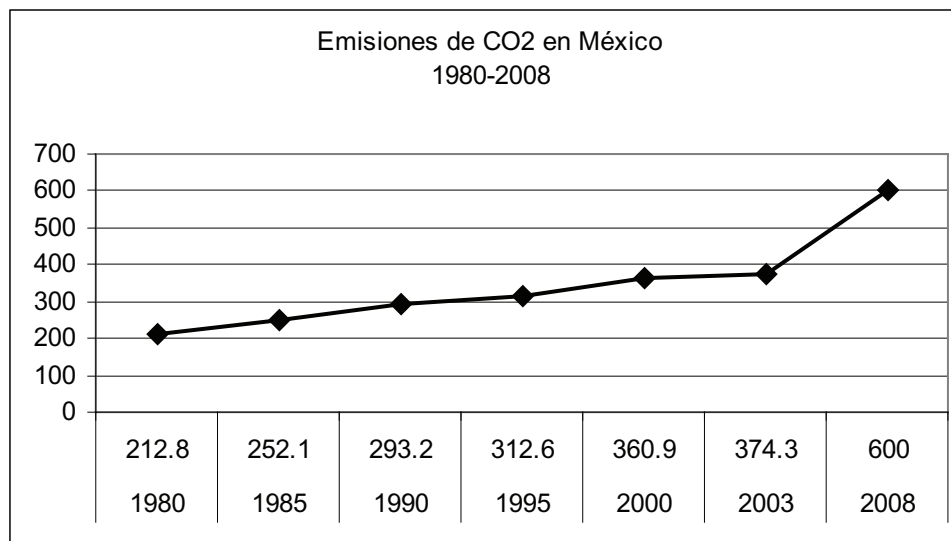
teria de emisión de GEI y en el lugar 68 por emisión de GEI per cápita, con 3.7 toneladas por persona. Lo anterior a pesar de la inclusión de políticas vinculadas al cambio climático en el Plan Nacional de Desarrollo y de los esfuerzos realizados a lo largo de los últimos años.

Cuadro 3
Emisiones de dióxido de carbono 1990-2008
(millones de toneladas)

<i>País</i>	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2008
Canadá	428	403.1	430.2	461.2	530.9	553.3	2.200
Alemania	1060.6	1021.9	966.4	874.4	833.8	854.3	945
Japón	869	872.1	1012.8	1098.2	1159	1201.4	1300
México	212.8	252.1	293.2	312.6	360.9	374.3	600
Reino Unido	572.9	544.2	560.3	533.3	525.6	540.3	700
Estados Unidos	4667.6	4556.1	4841.7	5112.4	5706.6	5728.5	5.800
Brasil	178.1	166.9	192.4	238.6	303.5	302.9	2000
China	1395.7	1728.1	2256	2976.6	2934.5	3719.4	6.200
India	299.4	424.8	597.7	796.2	979.1	1049.7	583

Fuentes: OECD, Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics; Earth Policy Institute, Washington, D.C. (http://www.earthpolicy.org/Indicators/CO2/2008_data.htm#fig3) y Acción Natura, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (<http://www.frenaclcambioclimatico.org/blog/?p=305>) (fecha de consulta: septiembre de 2009).

Gráfica 1



Fuente: Cuadro 3.

En consecuencia México es uno de los países que más contribuye al cambio climático y, debido a su ubicación geográfica es a la vez uno de los más vulnerables por el impacto de las sequías en la región noreste, por las inundaciones en la región sureste, así como por los fenómenos meteorológicos cada vez más extremos e intensos en ambos litorales.

Por esta razón y para abatir los efectos del cambio climático, nuestro país se comprometió, mediante la firma y ratificación del Protocolo de Kioto, a reducir 5.2% la cantidad de emisiones de GEI a la atmósfera en los próximos cuatro años, es decir, a producir aproximadamente 30 millones de toneladas menos.

Se espera cumplir con esta meta a partir del uso de nuevas tecnologías, principalmente en Pemex, Luz y Fuerza del Centro y CFE, así como mediante la implementación de programas que incentiven prácticas “limpias” en el sector privado y en el público.

Sin embargo, es de destacar que en los informes de gobierno de la presente administración, existe escasa referencia a proyectos que impidan la destrucción masiva de bosques y

selvas y que a su vez incentiven una política de conservación, restauración y recuperación de nuestro ambiente.

Tampoco se muestran propuestas que contribuyan a la aprobación de leyes ambientales que eviten la impunidad de quienes atentan contra la preservación de medio ambiente y de presupuestos que inyecten recursos para proyectos de generación de energía renovable que no dañen nuestro planeta.

Por último, es importante que frente a los problemas de agua en la zona metropolitana del Distrito Federal y las sequías y catástrofes meteorológicas en diversas entidades del país, sea prioritaria la participación y sensibilización de los mexicanos ante estos problemas.

En este sentido el gobierno debe coadyuvar a mejorar nuestra cultura ecológica a través de programas de educación y estrategias de gestión ambiental. Precisamente esa es la meta que se plantea el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, a ser alcanzada en el 2011: avanzar en la competitividad, la transparencia y la rendición de cuentas en materia ambiental.

Presupuesto y crisis

Dip. Georgina Trujillo Zentella*

Agradezco al maestro Carlos Enrique Casillas Ortega su amable invitación para participar en este importante foro en el que, estoy segura, escucharemos planteamientos importantes sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal en su tercer año de gobierno.

Estos foros permiten enriquecer de forma democrática la rendición de cuentas que, como representantes de los mexicanos, estamos obligados a realizar de manera transparente.

Es necesario contar con espacios de este tipo que permitan, en un marco de libertad y pluralidad, intercambiar y contrastar ideas sobre las políticas públicas implementadas y debatir sobre los resultados que de ellas se obtienen; aspectos fundamentales para llegar a conclusiones que como legisladores nos permitan brindar atención a las demandas de los mexicanos y así contribuir con nuestra tarea en el Poder Legislativo; con soluciones reales a la problemática que aqueja al país en muchos temas que seguramente serán abordados aquí.

La situación económica que atraviesa nuestro país es uno de los graves problemas que repercuten directamente sobre el bienestar de la población debido, por un lado, a la crisis económica mundial que ha influido de manera negativa en la mayoría de las economías del mundo; y, por otro, a la falta de criterios económicos que hubieran atenuado la

pérdida de empleos, la falta de crecimiento económico y la pérdida de competitividad de México en el escenario mundial.

Implementar una nueva vía de desarrollo económico que permita brindar mayores oportunidades de bienestar a la población es uno de los muchos compromisos que el Partido Revolucionario Institucional ha asumido con la población en esta LXI Legislatura.

La definición de una política económica para el futuro requiere examinar la política económica que se ha venido utilizando al establecerse una serie de medidas que pretendieron fortalecer el crecimiento a través de la privatización y de la liberalización económicas; la ampliación del papel de los mercados y la disminución del papel del Estado en la economía para buscar resolver los desequilibrios de las finanzas públicas sin adoptar estrategias para minimizar el impacto en los grupos que fueron más afectados por dichas medidas.

Los resultados de esta política están a la vista: un reducido crecimiento económico; una concentración de los beneficios en pocos sectores; el crecimiento relativo del sector terciario de la economía; insuficiente generación de empleos en el sector terciario, mal remunerados; un retroceso a nivel internacional de la productividad y una mayor dependencia del exterior por vía de las exportaciones petroleras, las remesas del exterior y los flujos de capital especulativo.

Esta realidad nacional también es resultado de un modelo económico internacional que se caracteriza por la formación de redes comerciales y la vinculación de procesos productivos a lo largo

* Palabras de la diputada del PRI con motivo de la presentación del presente número del *Reporte CESOP*, el 10 de septiembre de 2009, donde también estuvieron presentes los diputados Javier Corral Jurado (PAN), María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (Convergencia) y Gerardo Verver y Vargas Ramírez (PRD).

del planeta, definida bajo el concepto de globalización.

Sus efectos han profundizado las asimetrías entre países ricos y pobres, generando la percepción cada vez más generalizada de que las ventajas que representa entrañan también severos riesgos para la comunidad de naciones.

El PRI siempre ha sido responsable de sus actos y practicado la autocrítica para superar fallas y aprovechar las experiencias para evolucionar hacia otras etapas de desarrollo. Así sucedió cuando se agotaron el modelo de sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador y las circunstancias nacionales e internacionales dieron pie a un intenso proceso de globalización derivado de nuevos paradigmas de libre mercado.

Nuestro país está inmerso en esta crisis débilmente posicionado debido a que el modelo de desarrollo no está funcionando. Hace falta corregir y reorientar las acciones. Se requieren nuevas bases que guarden relación con las nuevas circunstancias globales, para relanzar el desarrollo nacional e impulsar un nuevo ciclo de transformaciones capaz de generar una nueva vía mexicana del desarrollo.

Análisis del Informe

Conforme lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pasado 1° de septiembre el Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, envió a esta H. Cámara de Diputados su Tercer Informe de Gobierno sobre las acciones y resultados obtenidos a lo largo de este año fiscal.

Uno de los temas al que específicamente quisiera referirme, si ustedes me lo permiten, es el referente al de política económica, si bien de manera muy general, ya que es imposible abundar sobre un tema tan importante en quince minutos.

De acuerdo a lo reportado en el Tercer Informe de Gobierno nos damos cuenta de los efectos negativos de la crisis económica mundial en muchos de los sectores productivos y de los indicadores económicos de México.

Por un lado, es notable el hecho de que no se crearon las condiciones necesarias para mitigar los

efectos de la crisis global en nuestro país. La muestra de ello radica en que, en materia de empleo, a nivel nacional el número de trabajadores totales registrados en el IMSS disminuyó en 595 mil 513 personas entre julio de 2008 y el mismo mes de 2009, lo que representa un retroceso de 4.11 por ciento. Por su parte, la tasa de desocupación (TD) a nivel nacional pasó de 4.15 por ciento en julio de 2008 a 6.12 por ciento en julio de este año. El desempleo en el año 2008 era de 3.9 por ciento (2 millones 300 mil desempleados), mientras que hasta julio de 2009 fue de 6.2 por ciento.

Si bien es cierto que los efectos de la crisis se dejaron sentir en todas las economías del mundo, también lo es el hecho de que existieron países que enfrentaron con esquemas más eficaces sus efectos, mientras que México se mostró incapaz de aplicar políticas públicas que promovieran medidas de contención para los sectores productivos del país. Incluso la OCDE declaró que México había sido el país que peor había enfrentado la crisis.

Reflejo de la gravedad de la crisis fue la importante caída del Producto Interno Bruto (PIB) de nuestro país, de 10.3 por ciento en el segundo trimestre de 2009, mientras que un año antes el crecimiento había sido de 2.6 por ciento en ese mismo trimestre. Es la mayor caída de este indicador desde 1981.

La evolución de la actividad económica del país que, de manera tendencial es medida por el Indicador Global de Actividad Económica (IGAE), muestra que dicho indicador cayó 8.08 por ciento entre junio de 2008 y el mismo mes de 2009 (en el mes anterior el indicador había caído 11.08 por ciento).

Además de la recesión que se dejó sentir en los sectores productivos, la población en general resintió esta crisis en su economía familiar. La inflación de las mercancías aumentó a una tasa de 5.44 por ciento entre los meses de julio de 2008 y el mismo mes de 2009.

Los precios de los productos de la canasta básica han aumentado 50 por ciento en los últimos dos años, mientras que el salario ha crecido tan sólo 4 por ciento. En 2006 el costo de la canasta básica era de 740 pesos y en mayo de 2009 se ubicó en 1,380 pesos, con un deterioro de más del 50 por ciento del poder adquisitivo del salario.

En aras de mantener un peso “fuerte”, el Banco de México ha realizado múltiples ventas de reservas internacionales, de manera que entre julio de 2008 y el mismo mes de 2009 disminuyeron en 4 mil 937 millones de dólares. Sin embargo, si comparamos el monto de reservas en julio de este año con el de diciembre de 2008, apreciamos una caída de 12 mil 172 millones de dólares.

Además, en cuanto al sector externo, ha habido un desplome de la actividad comercial. Así, de acuerdo con la información oportuna de comercio exterior, en los primeros siete meses de 2009 la balanza comercial mostró un déficit que sumó menos 2 mil 485 millones de dólares, déficit inferior al registrado en el mismo periodo de 2008 de menos 3 mil 728 millones de dólares. El valor de las exportaciones de mercancías al mes de julio fue de 122 mil 288.5 millones de dólares, monto 30.9 por ciento menor al observado en los primeros siete meses de 2008. Por su parte, el valor de las importaciones de mercancías al mes de julio sumó 124 mil 773.9 millones de dólares, cifra 31 por ciento menor a la observada en los primeros siete meses de 2008.

Pero lo anterior es parte del problema, ya que, de acuerdo con el Banco Mundial (BM), en México el número de pobres aumentó en 4.2 millones de personas tan sólo en 2009, de manera que el número de personas en esta condición es en la actualidad de 54.8 millones (el 51.02 por ciento de la población total del país). Esto obviamente es motivo de enorme preocupación, ya que si no se revierte dicha tendencia, habrá un mayor malestar social.

A todo lo anterior habría que sumar una lista de situaciones negativas que enfrenta el país y que han provocado también que los efectos de la crisis y de la falta de eficacia en la implementación de las políticas públicas se hayan ido al extremo negativo, como pudieran ser la caída de los ingresos fiscales de los estados que disminuyeron 29 mil millones de pesos (mdp); que Pemex redujo 60% sus ingresos de exportación; que se redujo la producción de crudo 6.8 por ciento y que, de acuerdo a British Petroleum, México registró la caída de producción de petróleo crudo más importante en el mundo durante 2008. Caída calculada en 310 mil barriles diarios promedio y que actualmente es de 2.5 millones de barriles diarios.

Es importante mencionar que México ha ido perdiendo paulatinamente lugares en el escenario internacional, de manera que tan sólo en materia de competitividad mundial perdió 24 lugares en 10 años. Actualmente ocupa el sitio 60 de 134 de acuerdo al reporte que realiza el WEF (World Economic Forum), tras haber ocupado el lugar 36 en 1999 y el 52 en el 2008.

Bajo este escenario económico, es difícil que una vez que pase el efecto de esta perturbación externa provocada por la crisis global, las perspectivas para nuestro país sean halagüeñas si no se emprenden las transformaciones necesarias en los ámbitos de competencia y regulación económicas, hacienda pública, mercado laboral y programas sociales, sistema político y seguridad, para que se detone un crecimiento económico sostenido.

Toda propuesta encaminada a brindar soluciones a la problemática que México enfrenta y a atender los graves problemas que aquejan a los mexicanos y mexicanas en su economía, será valiosa y se hará necesario su análisis.

A pesar de lo generalizado y amplio de la propuesta de 10 puntos que el Presidente Felipe Calderón presentó en el marco de su Tercer Informe de Gobierno, y que está dirigida a medidas relacionadas con la salud, economía, finanzas, desarrollo social, seguridad, educación, ámbito política, energía y telecomunicaciones, coincide con algunos de los rubros que deben ser atendidos, aunque habría que esperar las propuestas específicas en cada uno de ellos.

Con este mismo propósito, la semana pasada la Fracción Parlamentaria del PRI hizo de conocimiento público nuestra propuesta para enfrentar la emergencia e impulsar el crecimiento económico, el empleo y el combate a la pobreza, la cual consta de siete ejes rectores y de 70 líneas de acción específicas.

Nuestra propuesta está orientada a la reactivación inmediata del empleo y la economía, mediante medidas en materia de política industrial y energética; de fortalecimiento de las finanzas públicas; de federalismo fiscal y política social; de combate a la pobreza y a la desigualdad; de desarrollo rural; y de regulación del sistema financiero.

El Partido Revolucionario Institucional está dispuesto a revisar, analizar y discutir las diferen-

tes propuestas que se presenten con la finalidad de que, en el contraste de ideas, surjan las soluciones que los mexicanos demandan para beneficio suyo y del país, buscando las mejores y más viables y eficaces opciones.

Por ello, con la responsabilidad social que se merece y con miras a enfrentar el siguiente año en mejores condiciones económicas que generen las oportunidades que demanda la población, analizaremos el Paquete Económico 2010 que fue entregado a esta Cámara el pasado martes 8 de septiembre.

Un paquete económico que habrá de ser revisado con la profundidad debida y con respecto al cual es preciso señalar que si en primera instancia es uno de los paquetes presupuestales más austeros, a la vez trae un componente recaudador al introducir un gravamen generalizado al consumo del 2% que impacta a toda la población.

Con respecto a la desaparición de tres secretarías —de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública—, habría que analizar si son las únicas que no cumplen con los objetivos para los que fueron creadas o si deben seguir operando como lo hacen actualmente, así como también la diversidad de fondos federales que existen para contribuir en tareas de áreas específicas.

No se trata tan sólo de hacer ajustes en el gasto, incrementar los ingresos tributarios e imponer déficit público, pues también tenemos la otra cara de la moneda: cómo pagar más impuesto si no hay aumento en los salarios o una estabilización de la inflación, al menos en los productos de la canasta básica; cómo aumentar la recaudación por la vía del Impuesto sobre la Renta, si no hay un incremento en el empleo y sólo se “castiga” más a la misma base gravable. De manera que también es necesario gravar al sector informal de la economía.

Los diputados del PRI refrendamos nuestro compromiso con la clase obrera y trabajadora, con los que menos oportunidades tienen y se encuentran en situaciones de pobreza extrema y alimentaria.

Nuestro compromiso con México nos obliga a analizar el Paquete Económico 2010 y proponer, en su caso, los ajustes que consideremos convenientes para que nuestro país retome la senda del crecimiento económico, la estabilidad y de mayores oportunidades para los mexicanos.

Conclusiones

Asumir el futuro como una oportunidad para mejorar la situación presente de México, requiere una revisión de las tendencias que se observan en el orden mundial y del país.

Las tendencias señalan la agudización de las incertidumbres, la multiplicación de las interdependencias, la aceleración del cambio en algunas áreas (política, tecnológica, industrial) y la acentuación de las inercias de otros sectores (demográficos, socioculturales).

La perspectiva de las décadas siguientes nos indica que asistiremos a una reconfiguración de la economía mundial, en la cual México quedará fuera de las principales economías de no emprender cambios sustanciales desde ahora.

En el caso específico de México, el crecimiento económico seguirá siendo indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y, por lo tanto, se promueva el apego a la legalidad y se sienten bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político armónico y democrático.

El crecimiento debe basarse, en mayor medida, en la expansión de la inversión y el mercado interno, teniendo como aliados fundamentales la estabilidad de precios, el equilibrio presupuestario, los balances externos y la efectividad del tipo de cambio.

En síntesis: la Fracción Parlamentaria del PRI buscará los acuerdos necesarios con las otras fuerzas políticas para establecer los esquemas igualmente necesarios para promover el desarrollo económico como incremento de las variables de la economía del país, de manera que la población tenga empleo, educación y salud y vea cubiertos sus principales satisfactores.

Si esto no sucede se están creando condiciones de efectos sociales negativos.

Por ello es indispensable que ante las tendencias del nuevo reordenamiento mundial, se avance en la revisión del modelo económico de México y se establezcan las bases de una nueva vía de desarrollo, a fin de hacer de sus políticas verdaderos instrumentos de crecimiento económico sostenido y de desarrollo humano.

Muchas gracias.



Cámara de Diputados

LXI Legislatura



Cámara de Diputados

LXI Legislatura

